

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Přírodovědecká fakulta

Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje

Studijní program: Geografie (bakalářské studium)

Studijní obor: Geografie - kartografie



Jan Podestát

GEOGRAFICKÉ ASPEKTY KORUPCE V ČESKU

GEOGRAPHICAL ASPECTS OF CORRUPTION IN THE CZECH REPUBLIC

Bakalářská práce

Praha 2012

Vedoucí bakalářské práce: RNDr. Jiří Tomeš, Ph.D.

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem závěrečnou práci zpracoval samostatně a že jsem uvedl všechny použité informační zdroje a literaturu. Tato práce ani její podstatná část nebyla předložena k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

V Praze, 27. 8. 2012

Poděkování

Děkuji svému školiteli RNDr. Jiřímu Tomešovi, Ph.D. za věnovaný čas, cenné rady a připomínky. Moje poděkování také patří PhDr. Ing. Jiřímu Skuhrovcovi a ostatním nápomocným lidem za poskytnutí dat a konzultací. V neposlední řadě bych rád poděkoval i rodině a svému nejbližšímu okolí za podporu.

Abstrakt

Práce se zabývá problematikou korupce v České republice z geografického pohledu. Nejdříve jsou uvedeny teoretické přístupy ke zkoumání korupce, definice a základní typologie korupce včetně způsobů jejího měření. Následuje hodnocení korupčního prostředí v České republice a část věnovaná veřejným zakázkám. Poslední část tvoří zdroje dat, metodika a vlastní výsledky práce. Cílem práce bylo posoudit potenciální korupci v případě veřejných zakázek na jednotlivých hierarchických úrovních sídelního systému a identifikovat potenciální pravidelnosti regionální diferenciace korupčního chování na úrovni celé České republiky a podrobněji v rámci Plzeňského a Karlovarského kraje. Výsledky korelací na základě shromážděných dat neprokázaly zcela zřejmou závislost mezi řádem obce a transparentností veřejných zakázek. Nicméně v případě regionální diferenciace potenciální korupce byly určité souvislosti nalezeny. Vyšší potenciál korupce vykazují urbanizované a některé další atraktivní regiony.

Klíčová slova: korupce, veřejné zakázky, regionální rozdíly

Abstract

This work deals with the issue of corruption in the Czech Republic from a geographical perspective. First are introduced the theoretical approaches to the study of corruption, definition and basic typology of corruption including ways to measure it. Then follows an evaluation of corruption in the Czech Republic and a part dedicated to public procurement. The last part contains the data sources, methodology and results. The aim of the work was evaluate potential corruption in the case of public procurement of various hierarchical levels of settlement system and identify potential regularities regional differentiation of corrupt behavior at the level of the Czech Republic and in more detail in the Pilsen and Karlovy Vary region. The results of the correlations based on collected data not shown quite obvious relationship between the hierarchical level of municipality and transparency of public procurement. However, in the case of regional differentiation potential corruption were found some correlations. Urbanized and some other attractive regions have a higher potential for corruption.

Key words: corruption, public procurement, regional disparities

Obsah

Seznam obrázků, grafů, tabulek a příloh	7
Seznam použitých zkratk	9
Úvod.....	10
1. Hypotézy.....	11
2. Teoretický rámec – úvod do problematiky	12
2.1 Teoretické přístupy.....	12
2.2 Definice korupce	15
2.3 Typologie korupce	17
2.3.1 Druhy korupce	17
2.3.2 Formy korupce.....	18
2.4 Měření korupce	19
2.4.1 Policejní a soudní statistiky	19
2.4.2 Druhy indexů	20
2.4.2.1 Expertní hodnocení	20
2.4.2.2 Šetření v rámci firem a obyvatel.....	21
2.4.2.4 Alternativní způsoby měření korupce.....	22
3. Korupce v České republice	24
3.1 Povaha korupce v České republice	24
3.2 Policejní statistiky	25
3.3 Průzkumy veřejného mínění	26
3.4.2 Korupce v České republice podle indexu GCB.....	31
3.4.3 Korupce v České republice podle indexu GM	31
4. Veřejné zakázky jako významný objekt korupce	32
4.1 Základní pojmy	32
4.1.1 Druhy veřejných zakázek	33
4.1.2 Druhy zadávacích řízení	34
4.2 Charakteristika trhu veřejných zakázek	35
4.3 Veřejné zakázky a korupce	37
5. Hodnocení potenciální korupce a neefektivnosti vynakládání veřejných prostředků	40
5.1 Zdroje dat	40
5.2 Metodika	41
5.3 Výsledky	46

5.3.1 Regionální diferenciace zIndexu v rámci České republiky	46
5.3.2 Hodnocení procesu zadávání veřejných zakázek v Plzeňském a Karlovarském kraji.....	48
5.3.2.1 Výsledky zIndexu	48
5.3.2.2 Otevřenost výběrových řízení	51
5.3.2.3 Míra konkurence	53
5.3.2.4 Podíly jednotlivých druhů veřejných zakázek	55
5.3.2.5 Efektivita zadávání veřejných zakázek	55
5.3.2.6 Výdaje zadavatelů na veřejné zakázky	57
5.3.2.6 Příklady špatné praxe	59
5.4 Vyhodnocení hypotéz.....	60
6. Závěr	62
7. Použitá literatura a zdroje	64
Literatura	64
Internetové zdroje.....	66
Další zdroje	70
Přílohy.....	71

Seznam obrázků, grafů, tabulek a příloh

Seznam obrázků

Obrázek č. 1: Míra korupce v italských regionech

Obrázek č. 2: Indikace možné korupce v případě dopravních staveb na Jávě

Obrázek č. 3: Počet trestných činů úplatkářství v bývalých okresech v letech 2000 – 2011

Obrázek č. 4: Vnímání korupce v jednotlivých krajích České republiky

Obrázek č. 5: Evropské země dle hodnot indexu CPI v roce 2011

Obrázek č. 6: Vybraní zadavatelé veřejných zakázek Plzeňského a Karlovarského kraje

Obrázek č. 7: Regionální diferenciací zIndexu v rámci České republiky

Obrázek č. 8: Hodnocení vybraných zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje

Seznam grafů

Graf č. 1: Počet zjištěných trestných činů úplatkářství a odsouzených osob za úplatkářství v letech 2000 – 2011

Graf č. 2: Kdo a jak často žádá úplatky

Graf č. 3: Vývoj hodnot indexu CPI v České republice v letech 1997 – 2011

Graf č. 4: Průměrné počty nabídek v zadávacích řízeních veřejných zadavatelů v letech 2006 – 2011

Graf č. 5: Vztah mezi velikostí zadavatele a souhrnným indexem

Graf č. 6: Struktura zadávacích řízení statutárního města Plzně

Graf č. 7: Struktura zadávacích řízení statutárního města Karlovy Vary

Graf č. 8: Struktura zadávacích řízení na úrovni měst s více než 10 000 obyvateli

Graf č. 9: Struktura zadávacích řízení na úrovni měst s více než 3 000 obyvateli

Graf č. 10: Podíly jednotlivých druhů veřejných zakázek dle jejich počtu a objemu

Graf č. 11: Podíl veřejných zakázek na rozpočtu u měst s více než 10 000 obyvateli

Graf č. 12: Podíl veřejných zakázek na rozpočtu u měst s více než 3 000 obyvateli

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Pořadí vybraných zemí hodnocených podle indexu CPI v roce 2007 a 2011

Tabulka č. 2: Hodnoty indexu jednotlivých dimenzí kvality vládnutí v roce 2010

Tabulka č. 3: Vývoj velikosti trhu veřejných zakázek v letech 2006-2011 a objem zakázek zachycených v ISVZUS

Tabulka č. 4: Způsoby manipulace ve veřejných zakázkách

Tabulka č. 5: Ukazatele zIndexu a jednotlivé oblasti hodnocení praxe zadávání veřejných zakázek

Tabulka č. 6: Průměrné hodnoty zIndexu na jednotlivých úrovních v rámci České republiky

Tabulka č. 7: Počet hodnocených zadavatelů a veřejných zakázek

Tabulka č. 8: Průměrné hodnoty zIndexu na jednotlivých úrovních v rámci Plzeňského a Karlovarského kraje

Tabulka č. 9: Zadávání veřejných zakázek na jednotlivých úrovních hodnocených krajů

Tabulka č. 10: Otevřenost výběrových řízení na jednotlivých úrovních

Tabulka č. 11: Míra konkurence na jednotlivých úrovních

Tabulka č. 12: Průměrné počty nabídek u hodnocených zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje

Tabulka č. 13: Efektivita zadávání veřejných zakázek

Tabulka č. 14: Disproporce jednotlivých druhů veřejných zakázek

Tabulka č. 15: Výdaje zadavatelů na veřejné zakázky vzhledem k rozpočtu a počtu obyvatel

Seznam příloh

Příloha č. 1: Výběr paragrafů a položek rozpočtové skladby

Příloha č. 2: Hodnocení vybraných zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje

Příloha č. 3: Výdaje vybraných zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje na veřejné zakázky

Seznam použitých zkratk

BPI	Bribery Payers Index
CPI	Index vnímání korupce
CVVM	Centrum pro výzkum veřejného mínění
ČSÚ	Český statistický úřad
GCB	Global Corruption Barometr
GM	Governance Matters index
HDP	Hrubý domácí produkt
ICGR	International Country Risk Guide index
ISVZUS	Informační systém veřejných zakázek – uveřejňovací subsystém
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
STEM	Středisko empirických výzkumů
TI	Transparency International
TIC	Transparency International – Česká republika
VZ	veřejná zakázka
VZMR	veřejná zakázka malého rozsahu
ÚHOS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ZVZ	Zákon o veřejných zakázkách

Úvod

Korupce je celosvětový společenský problém. Jedná se o fenomén, který se vyskytuje ve všech státech světa, včetně těch nejvyspělejších. Liší se jen její příčiny, rozsah, formy a důsledky.

V České republice je v současnosti korupce velmi aktuální společenské téma. Podle výzkumů veřejného mínění veřejnost dlouhodobě zařazuje tento jev mezi nejzávažnější problémy naší země. Jednou z příčin současného stavu je období komunistického režimu, kdy se již vytvářely klientelistické sítě a korupce byla společností do značné míry tolerována. Po roce 1989 následoval přechod k tržní ekonomice, kdy došlo během privatizace k značnému vývoji korupčního klimatu. Změnila se podoba korupce a v současnosti již v některých ohledech dosahuje stádia systémové korupce. Reakce na tuto změnu nicméně nepřišla. Boj proti korupci je sice již několik let jednou z hlavních programových priorit většiny politických stran, výrazné změny a skutečný boj proti korupci se však nekoná.

Hlavním cílem práce je posoudit potenciální korupci v případech veřejných zakázek na jednotlivých hierarchických úrovních sídelního systému a identifikovat potencionální pravidelnosti regionální diferenciace korupčního chování jednak na úrovni celé České republiky a jednak podrobněji na úrovni a v rámci Plzeňského a Karlovarského kraje.

V první části práce jsou uvedeny teoretické přístupy ke zkoumání korupce, definice a základní typologie korupce včetně způsobů jejího měření. Druhá část se zaměřuje na hodnocení korupčního prostředí v České republice z hlediska policejních statistik, průzkumů veřejného mínění a mezinárodních ukazatelů míry korupce. Třetí část obsahuje základní pojmy z oblasti zadávání veřejných zakázek, charakteristiku trhu s veřejnými zakázkami v České republice a souhrn základních způsobů manipulace veřejných zakázek. Poslední část tvoří zdroje dat, metodika a vlastní výsledky práce. V této části práce jsou také vyhodnoceny stanovené pracovní hypotézy.

1. Hypotézy

V kontextu hlavního cíle práce byly stanoveny následující pracovní hypotézy, jejichž platnost bude ověřována. Hlavní hypotéza (H1) je formulována na základě předpokládaného vztahu mezi velikostí zadavatele veřejných zakázek a transparentnosti zadávání veřejných zakázek. Pomocí zIndexu – složeného indexu, který hodnotí zadavatele veřejných zakázek, budou hodnoceny veřejné zakázky (VZ) a proces jejich zadávání v případě vybraných zadavatelů VZ Plzeňského a Karlovarského kraje. Přičemž se předpokládá, že s rostoucí velikostí zadavatele se snižuje transparentnost zadávání VZ. Větší města mají složitější organizační strukturu a nalezení odpovědnosti za některé rozhodnutí tak může být těžší. To vytváří příznivé podmínky pro korupční jednání a znesnadňuje veřejnou kontrolu. U menších měst se naopak z opačného důvodu očekává lepší dohled nad veřejnými zakázkami (VZ). Přesné znění první hypotézy je následující:

H1: Transparentnost veřejných zakázek se snižuje s rostoucím řádem obce. U větších měst se předpokládá častější výskyt problematických veřejných soutěží a vyšší neefektivita v nakládání s veřejnými prostředky v rámci veřejných zakázek.

Doplňující pracovní hypotézy se vztahují k charakteristice trhu VZ a cenové disproporci u jednotlivých druhů VZ. Předpokládáme, že charakteristika trhu VZ v Plzeňském a Karlovarském kraji se nebude výrazným způsobem lišit od celkové charakteristiky trhu VZ v České republice. Z tohoto důvodu bude testována hypotéza vyjadřující jednu ze základních charakteristik trhu VZ a tou je dominance stavebních zakázek. V případě testování hypotézy cenových disproporcí je východiskem předpoklad složitosti určení cenové hodnoty předmětu zakázky u jednotlivých druhů VZ. Přesné znění doplňujících hypotéz:

H2: Dominují stavební veřejné zakázky.

H3: Relativně největší cenové disproporce se týkají zakázek na služby.

2. Teoretický rámec – úvod do problematiky

2.1 Teoretické přístupy

Lze se domnívat, že korupce existuje již od doby vzniku prvních státních útvarů a s ním spojenými úředníky (Chmelík 2003). Zkoumání fenoménu korupce je však záležitostí zejména posledních dvou desetiletí. Až v 90. letech byl zaznamenán závažný posun v přístupu ke korupci v akademické sféře a v oblasti proti-korupčních politik (Williams a Beare 1999). V roce 1993 například došlo ke vzniku celosvětově významné nevládní organizace v boji proti korupci Transparency International (TI) a o čtyři roky později Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) přijala protikorupční deklaraci. Tento posun souvisí zejména s koncem bipolárního světa. Korupce již nebyla pod ideologickým krytím a došlo k určitému prolomení tabu (Tomášek 2006). Dalším impulzem pro zkoumání korupce byly zvyšující se náklady na rozvojovou pomoc. V této souvislosti se začala zkoumat i korupce jakožto problém vlád v rozvojových zemích.

Výzkum korupce je velmi problematický vzhledem k samotné povaze korupce. Jedná se o skrytý jev, který probíhá vždy za účasti dvou stran, z nichž obě mají z účasti na korupčním jednání určitou výhodu a ani jedna nemá zájem na odhalení. Není zde tak zdánlivě žádný poškozený. „*Korupční transakce probíhají utajeně a nedají se tedy zkoumat běžnými metodami založenými na přímém pozorování zkoumaného objektu. Výzkum korupce se většinou musí spokojit s různými symptomy, indiciemi, názory a nepřímými svědectvími, kterých bývá sice hodně, ale nejsou průkazné.*“ (Frič, 1999, s. 11-12).

Dominantními ve výzkumu korupce jsou ekonomické a sociologické přístupy.

Ekonomický přístup pomocí ekonometrických metod zkoumá například vztah míry korupce a stupně hospodářského rozvoje zemí podle hodnot Indexu vnímání korupce (CPI) a hrubého domácího produktu (HDP), vliv korupce na příliv zahraničních investic a jiné ekonomické dopady korupce. V rámci ekonomie existuje i samostatný obor *Economics corruption*, který se zabývá analýzou korupce z ekonomického hlediska.

Sociologický přístup se zabývá zejména vlivem korupce na společnost a hledáním příčin korupčního jednání.

Současné teorie, které vysvětlují korupci, vycházejí z dvou teoretických východisek, jimiž jsou teorie zastoupení (agency theory) a teorie dobývání renty (rent seeking theory). Jedná se o ekonomické teorie, které byly aplikovány na problém korupce. Aplikaci teorie zastoupení na problém korupce provedl například Becker a Stigler (1974). U teorie dobývání renty tak učinil Tullock (1996).

V České republice mezi přístupy k výzkumu korupce převládají sociologické a právní. Fenoménu korupce se však věnuje minimum autorů a akademický výzkum se v problematice korupce příliš neangažuje. První odbornou publikaci systematicky se zabývající problematikou korupce v České republice s názvem *Korupce na český způsob* vypracoval Pavol Frič a kol. v roce 1999. Korupci a úplatkářství v České republice se také věnuje Jan Chmelík ve svých publikacích *Pozornost, úplatek a korupce* a *Korupce a úplatkářství*. Dalším významným autorem je například Karel Petrovský a kniha *Korupce po česku*, u kterého stejně jako u Chmelíka převažuje zejména trestně-právní pohled. Souhrn obecných empirických tvrzení o korupci a vnímání korupce v České republice z historického hlediska včetně mezinárodního porovnání obsahuje kniha Michaela L. Smithe *Vnímání a realita korupce v České republice. Nové výzkumy, metody a postupy*. Autor se zmiňuje o minimálním počtu empirických faktů o korupci v ČR a uvádí, že hlavním cílem publikace bylo sestavit soubor empirických studií, které mohou rozšířit dosavadní poznání. Komplexní zdroj informací o korupci pak poskytuje sborník *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii* vydaný Mezinárodním politologickým ústavem Masarykovy univerzity v Brně.

Problematikou korupce se zabývá i řada nevládních neziskových organizací, které pravidelně vydávají studie a analýzy týkající se jednotlivých problematických oblastí veřejné správy. Aktivní je zejména nevládní nezisková organizace Transparency International – Česká republika (TIC). Jedna z posledních zveřejněných studií TIC s názvem *Studie národní integrity* je významnou publikací v rámci protikorupčního boje v České republice. *Studie národní integrity* analyzuje jednotlivé pilíře systému národní integrity z hlediska protikorupční odolnosti a odhaluje tak zdroje korupčního prostředí. Mezi další obsáhlé publikace TIC patří studie *Veřejné zakázky v České republice: korupce nebo transparentnost?* nebo skript *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*.

Další z řady nevládních neziskových organizací je občanské sdružení Oživení. Z publikací Oživení lze jmenovat například analýzu s názvem *Transparentnost systému veřejných zakázek v České republice* nebo studii *20 let demokracie: Kraje, města, obce na rozcestí mezi korupcí a vládou práva*. Do skupiny aktivních protikorupčních organizací patří i nestátní nadace Nadační fond proti korupci. Jmenované organizace se zabývají řadou témat souvisejících s korupcí, přičemž jedním ze stěžejních témat jsou veřejné zakázky. V této souvislosti je nutné zmínit i zIndex. Jedná se o projekt skupiny doktorandů Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, který se zabývá hodnocením zadavatelů veřejných zakázek¹.

Geografický pohled ve spojitosti s problematikou korupce je ojedinělý. S tím souvisí i minimální množství odborné literatury. Za první odbornou publikaci s geografickým přístupem lze považovat knihu *Political corruption and Political geography* od Perryho. V jejím úvodu autor diskutuje možné příčiny nedostatečného výzkumu korupce. Problém korupce se pak snaží analyzovat z hlediska kulturně-teritoriálního (pohled na korupci v různých kulturách, náboženských systémech) a politicko-ekonomického – srovnání zemí s tržní a dirigistickou ekonomikou, zemí vyspělých a zaostalých (Krulík 2004).

Dnes se uplatňuje geografický přístup zejména při srovnávacích analýzách států a regionů, kdy se v jejich rámci naznačují souvislosti mezi vybranými geografickými podmínkami (geografická poloha, míra urbanizace, velikost území aj.) a mírou korupce (Treisman 2000, Dreher a kol. 2004, Goel a Nelson 2010). Geografickými aspekty korupce z globálního pohledu se věnují například Andvig (2006) a Seldadyo (2008). Otázkou zda je korupce „nakažlivá“ se zabývají Goel a Nelson (2007), Attila (2008), Becker a kol. (2009) a Marquez (2011). Například Becker a kol. na základě porovnávací analýzy 123 států konstatuje, že „*korupce je regionální fenomén a rozšiřuje se z jedné země do sousedních, přičemž míra šíření klesá s geografickou vzdáleností mezi regiony*“ (Becker a kol. 2008, s. 309). Becker a kol. (2008, str. 309) taktéž tvrdí, že „*institucionální změna, která sníží korupci v jedné zemi, omezí také korupci v sousedních zemích*“.

¹ Více informací o zIndexu a detailní popis výpočtu je k nalezení na webových stránkách www.zindex.cz. Výpočet zIndexu a jeho vlastnosti jsou také blíže popsány v kapitole 5.2.

Další rozličné pohledy přináší jednotlivé specifické studie. Například Arghyrou (2010) zkoumá vztah míry korupce vzhledem ke geografickým a klimatickým podmínkám. Regionální rozdíly míry korupce v italských regionech popsali Golden a Picci (2004), Del Monte a Papagni (2007) a Torrisi (2009), v ruských regionech tak učinil Dininio a Orttung (2004). Důležité je zmínit i skupinu britských kritických geografů z Loughborough University, kteří poukazují na nedostatky v předpokladech o povaze a příčinách korupce. Upozorňují například na přehlížení role daňových rájů v rámci problematiky korupce a snaží se založit nový směr s názvem kritická geografie korupce (Brown a Cloke 2011).

Stávající výzkum vykazuje mnoho nedostatků. Většina studií a publikací se zabývá srovnáváním států a rozdíly v politické a podnikatelské kultuře, legislativě, byrokratizaci a ekonomické úrovni. Jen malá část výzkumu se zabývá korupcí a její geografickou distribucí uvnitř jednotlivých států. Pokud tomu tak je, použitá metodika se nedá aplikovat na prostředí v České republice z důvodu absence zdrojových dat. Kvalitní výzkum založený na empirickém základě je přitom důležitý pro stanovení efektivní protikorupční politiky a zavedení funkčních protikorupčních nástrojů.

2.2 Definice korupce

Pojem korupce není jednotně definován. Důvodem jsou zejména rozdíly ve vnímání korupce, které podle Chmelíka vyplývají ze tří faktorů *„sociální prostředí, regionální teritorium a historický faktor (vývoj vnímání korupce probíhá i z časového hlediska, co bylo dřív považováno za normální, se nyní považuje za korupční jednání)“* (Chmelík 2003, s. 10).

Za klasickou se považuje definice korupce podle Nye, který korupci charakterizuje jako *„chování, které se z důvodů dosahování soukromých (osobních, rodinných, úzce skupinových) finančních anebo statkových zisků odchyluje od formálních povinností vyplývajících z veřejné role anebo přestupuje normy proti výkonu určitého typu soukromého vlivu“* (Nye 1967, s. 284).

Mezinárodní nezisková organizace bojující proti korupci TI definuje korupci jako *„zneužití svěřené moci za účelem soukromého obohacení“* (Riaño a Hodess 2008, s. 2).

TIC definuje korupci jako „*takové jednání, kterým osoba v určitém kvalifikovaném postavení (volený zástupce, úředník zaměstnaný ve veřejné správě, zaměstnanec veřejného sektoru, ale i osoba na určité pozici v soukromém sektoru) zneužívá svého postavení k osobnímu obohacení nebo obohacení třetích osob, přičemž z tohoto jednání mohou mít přímý užitek osoby, které korupční jednání vyvolají, a vždy vzniká škoda do různé míry určitelné skupině fyzických i právnických osob.*“ (Štička a kol. 2008, s. 18).

Ministerstvo vnitra České republiky charakterizuje korupci jako „*vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto poskytnutou výhodu mu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta*“.

Většina definic spojuje korupci s vykonáváním veřejné správy a činností veřejných činitelů. Odlišnou definici přináší například Volejníková, která říká „*že kdykoliv, kdy fyzická nebo právnická osoba v souvislosti se svým postavením obstará odměnu jiné fyzické nebo právnické osobě, nebo skupině osob, určitou výhodu, přičemž jsou porušována zákonná, tržní či etická pravidla, můžeme hovořit o korupci*“ (Volejníková 2007, s. 17).

Samotný pojem korupce není v českém trestním zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) definován. Korupční jednání je charakterizováno a postihováno především pomocí trestných činů přijetí úplatku (§ 331), podplácení (§ 332) a nepřímého úplatkářství (§ 333). V širším pojetí se mezi korupční jednání zahrnují i formy chování jako klientelismus a nepotismus. Za klientelismus se považuje „*upřednostňování přátel a spřízněných skupin, které tak nepodléhají rozdělování statků formou neosobních pravidel trhu, ale formou známostí, protekcí a prostřednictvím lidí zapojených do určité klientské sítě*“. V případě nepotismu se jedná o „*prosazování vlastních příbuzných a oblíbenců do společensky vlivných pozic*“ (Volejníková 2007, s. 19).

2.3 Typologie korupce

Korupce může nabývat řady podob. Vzhledem k této skutečnosti lze korupci členit podle nejrůznějších kritérií – například podle rozsahu, míry centralizace, způsobu organizovanosti nebo podle stádia proniknutí korupce do společnosti. V této podkapitole budou uvedeny základní druhy korupce podle míry rozsahu, po nichž bude následovat definice forem korupčního jednání, které zná český trestní zákoník.

2.3.1 Druhy korupce

Základní klasifikace korupce spočívá v rozdělení korupce podle rozsahu na tzv. malou a velkou. Malá nebo také drobná korupce se týká především běžných úředníků nebo dopravních policistů. Je do ní zapojeno velké množství účastníků, ale úplatky jsou malé oproti úplatkům, které souvisí s velkou korupcí (Vymětal 2006). Nejčastějším případem malé korupce je podplácení úředníků. Mezi jevy, které vedou k malé korupci, patří například záměrné znejasnění a zvyšování počtu předpisů a postupů, zadržování informací a zneužívání pravomocí vyplývajících z licenční a kontrolní činnosti veřejných institucí (Karklins 2002).

Velká korupce jak ji definuje Vymětal „*bývá spojena s korupcí politických špiček a čelných představitelů společenského života. Úplatky dosahují značného rozsahu a bývají velmi dobře utajovány, prospěch je jak pro korumpujícího, tak i pro korumpovaného značně velký*“ (Vymětal 2006, str. 13).

Nejčastějšími projevy velké korupce jsou²:

- zpronevěra a nehospodárné užívání veřejných zdrojů
- soukromý prospěch z privatizace
- zneužívání veřejné moci při udělování veřejných zakázek
- přidělování monopolních a kvazi-monopolních licencí
- klientelismus a nepotismus
- insider trading, tj. zisk (zneužívání) důležitých, veřejnosti nedostupných informací
- další zločiny bílých límečků (např. vytváření nadbytečné poptávky – nákladů státu)

² Dle Karklins (2002, s. 24)

Specifickým druhem korupce je pak tzv. *state capture*³. Jedná se o ovládnutí legislativního procesu soukromými subjekty. Dochází k formování korupčních sítí a může dojít až k ovládnutí státu zájmovými skupinami.

Projevy, vyskytující se v souvislosti s *state capture*:

- kontrola veřejných institucí pro soukromý prospěch nebo trestnou činnost
- formování koluzivních sítí, omezující politickou soutěž
- zneužití legislativní moci
- korupce v soudních řízeních
- zneužití auditu, vyšetřování a dozoru
- užívání kompromitujících materiálů pro politické vydírání a nátlak
- korupce médií

2.3.2 Formy korupce

Korupční jednání může mít celou řadu forem. Od jednoduchých úplatků až po velmi sofistikované korupční systémy. Jednotlivé formy se navíc stále vyvíjejí, mění a navzájem se doplňují.

Česká legislativa pojem korupce nezná, operuje s následujícími formami korupčního jednání. Jedná se o formy korupce, které jsou popsány v českém trestním zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.) a lze je označit za korupční trestné činy v užším smyslu. Těmito trestnými činy jsou přijetí úplatku (§ 331), podplácení (§ 332) a nepřímé úplatkářství (§ 333). Přijetí úplatku se dopustí osoba, která sama nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek. Oproti tomu podplácení se dopustí osoba, která jinému nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek. Nepřímé úplatkářství se poté dopustí osoba, která žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby⁴.

³ Světová banka (2000, s. 15) definuje pojem *state capture* jako „*aktivitu jednotlivců, skupin a firem jak veřejné, tak i soukromé sféry, které směřují k ovlivňování utváření zákonů, regulací, nařízení, rozhodnutí a ostatních vládních postupů ve svůj prospěch v důsledku ilegálních a netransparentních provizí soukromého charakteru veřejným úředníkům*“.

⁴ Dle zákona č. 40/2009 Sb.

Kromě trestných činů týkajících se úplatkářství je v trestním zákoníku zakotveno i několik dalších skutkových podstat trestných činů, které definují korupční chování⁵. Jde především o vybrané trestné činy úředních osob, konkrétně:

- § 329 Zneužití pravomoci úřední osoby
- § 330 Maření úkolů úřední osoby z nedbalosti

K trestným činům, které mají znaky korupčního chování, lze řadit také trestné činy:

- § 180 Neoprávněné nakládání s osobními údaji
- § 525 Zneužití informace a postavení v obchodním styku
- § 256 Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě
- § 257 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži
- § 258 Pletichy proti veřejné dražbě

2.4 Měření korupce

Snahy o změření míry korupce limituje, stejně jako celý výzkum týkající se tohoto fenoménu, specifická povaha korupce. Jak již bylo uvedeno výše, jedná se o skrytý jev, který probíhá vždy za účasti dvou stran, z nichž obě mají z účasti na korupčním jednání určitou výhodu a ani jedna nemá zájem na odhalení, to vysvětluje nedostatek tzv. tvrdých dat v oblasti zkoumání korupce.

Existují dva základní způsoby měření korupce. První způsob je založen na tzv. tvrdých datech a k měření korupce používá policejní a soudní statistiky, oproti tomu druhý způsob používá k měření korupce různorodé indexy, které jsou založeny na tzv. měkkých datech.

2.4.1 Policejní a soudní statistiky

Policejní a soudní statistiky jsou zdrojem objektivních dat, obsahují počty zjištěných a objasněných případů korupčního jednání. Nevýhodou použití těchto dat je však skutečnost, že odhaleno je jen minimální množství případů. Vypovídací hodnota těchto dat o reálném korupčním prostředí tak může být velmi mizivá. Toto tvrzení navíc ještě zhoršuje fakt, že *„ve vysoce korupčním prostředí, kde není možné spravedlivé*

⁵ Trestné činy, které mohou mít znaky korupčního chování jsou popsány na webových stránkách Policie České republiky (<http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx>).

a nezávislé vyšetřování, pak můžou policejní statistiky vykazovat extrémně nízký počet odhalených případů“, přičemž se paradoxně jedná o prostředí s vysokou mírou korupce (Kočenda a Lízal, s. 151). Takto lze hodnotit většinu postkomunistických zemí včetně České republiky. Využití při policejních a soudních statistik při měření korupce lze nalézt v například v pracích Fisman a Gattiho (2002) nebo Glaesera a Sakse (2006).

2.4.2 Druhy indexů

Jak již vyplývá ze samotné povahy korupce, je evidentní, že se jedná o obtížně měřitelný jev. „*Důsledkem toho se tak dominantním přístupem ve zkoumání korupce stalo nikoli měření korupce jako takové, ale jen měření jejího vnímání*“ (Olken 2005, s. 1). Na základě vnímání a hodnocení korupčního prostředí jsou tak vytvářeny různorodé indexy, pomocí nichž je hodnocena míra korupce v jednotlivých zemích. V následující části je uveden přehled nejvýznamnějších studií a indexů rozčleněný do čtyř (s uvedením pouze tří nejvýznamnějších) základních skupin tak, jak je podle způsobu sběru a vyhodnocování dat rozčlenil Wei (2001).

2.4.2.1 Expertní hodnocení

Indexy uvedené v této skupině jsou založeny na názorech expertů, kterými mohou být například ratingové agentury nebo konzultanti mezinárodních institucí. Příkladem takových indexů je International Country Risk Guide index (ICGR) a souhrnný index Governance matters (GM) zveřejňovaný Světovou bankou.

ICRG index je zpracován organizací Political Risk Services a vyjadřuje rozsah, do jaké míry jsou přijímány a požadovány zvláštní platby od vysoce a nízce postavených vládních úředníků (Wei 2001).

GM je souhrnný index, který je složen ze šesti ukazatelů, z nichž jeden je ukazatel kontroly korupce v dané zemi. Tento ukazatel zachycuje vnímání, do jaké míry je veřejná moc vykonávána pro soukromý zisk. V hodnocení zahrnuje oba druhy korupce (velkou i malou) a míru *state capture*.

2.4.2.2 Šetření v rámci firem a obyvatel

Jedná se o indexy založené na průzkumech veřejného mínění. Do této skupiny patří například Globální barometr korupce (GCB) nebo Index plátců úplatků (BPI)⁶.

GCB je index zveřejňovaný neziskovou organizací TI, který se zabývá názory veřejnosti na otázky korupce a zkoumá osobní zkušenosti respondentů s korupčními praktikami.

BPI také zveřejňovaný neziskovou organizací TI vznikl s ohledem na kritiku týkající se indexu CPI, který nereflektuje odpovědnost jednotlivých zemí (zejména těch vyspělých) na šíření mezinárodní korupce. V důsledku toho se BPI zabývá především tou stranou, která při korupčním jednání nabízí úplatek. Index například v roce 2011 hodnotil 28 největších světových ekonomik podle sklonu firem z těchto zemí podplácet při podnikání v zahraničí.

Měření korupce prostřednictvím průzkumů veřejného mínění sice může zkoumat osobní zkušenosti respondentů s korupcí. Výsledky těchto průzkumů však mohou být snadno zpochybňovány, neboť spojení vnímání míry korupce s realitou může být zavádějící, především na základě toho, že *„vnímání míry korupce je subjektivní“* (Smith 2008, s. 6).

2.4.2.3 Složené indexy

Složené indexy jsou indexy vytvořené z více unikátních zdrojů pocházejících od rozličných institucí. Patří sem zejména nejznámější ukazatel míry korupce CPI.

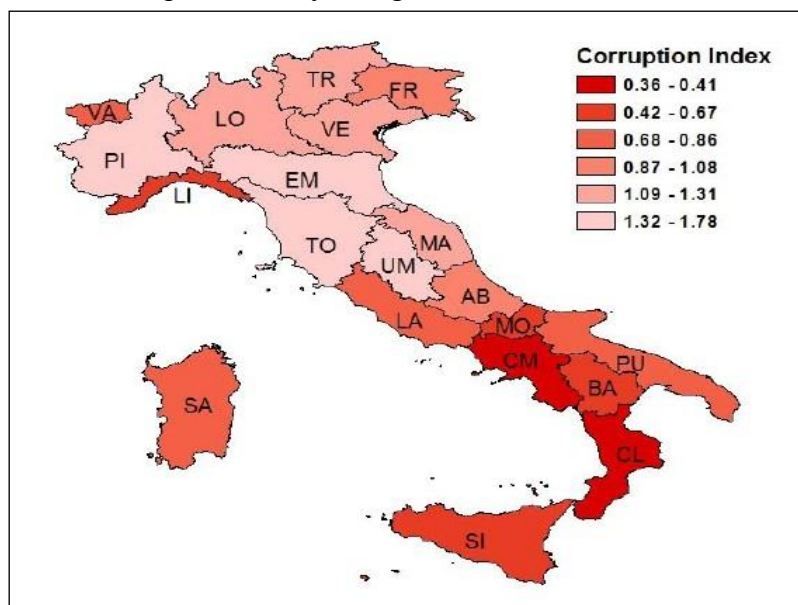
CPI se zaměřuje na korupci ve veřejném sektoru a seřazuje země podle stupně vnímání existence korupce mezi úředníky veřejné správy a politiky. Respondenty jsou zejména podnikatelé, analytici, členové obchodních komor apod. Nedostatkům CPI se rozsáhle věnuje například Galtung (2006). Knack (2006) navíc upozorňuje, že složené indexy mohou vykazovat zkreslení.

⁶ Základní charakteristika indexů CPI a BPI je uvedena na webových stránkách TIC (<http://www.transparency.cz/indexy/>).

2.4.2.4 Alternativní způsoby měření korupce

Golden a Picci (2004) například odhadli míru korupce pomocí porovnání výdajů vynaložených na infrastrukturu a skutečnou fyzickou infrastrukturou v italských regionech, přičemž rozdíl považují za peníze odčerpané korupcí.

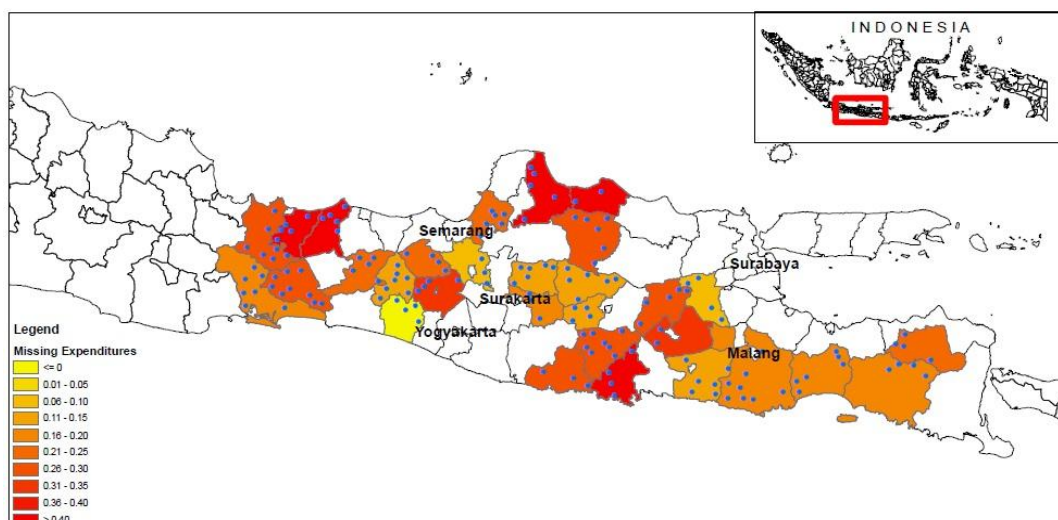
Obrázek č. 1: Míra korupce v italských regionech



Zdroj: Golden a Picci (2004)

Olken (2005) také postupoval na základě odhadu, odhadnul míru korupce pomocí měření nezdokumentovaných výdajů týkajících se dopravních staveb s tím, že tyto výdaje představují prostředky, které byly použity na korupci.

Obrázek č. 2: Indikace možné korupce v případě dopravních staveb na Jávě



Zdroj: Olken (2005)

Pozn.: okresy jsou barevně odlišeny podle míry chybějících údajů
Jednotlivé body označují lokalitu, která byla v rámci oblasti zkoumána.

Unikátní experiment pak provedli Fisman a Miguel (2006), kdy sledovali neplacení parkovacích lístků diplomatů z jednotlivých zemí a z toho odvodili míru korupce v dané zemi, přičemž zjistili, že jejich výsledky silně korelují s již existujícími měřeními korupce v příslušných zemích.

3. Korupce v České republice

V České republice nebyla korupce dlouhé období považována za významný problém, nejvyšší politici problém korupce bagatelizovali a de facto se jí vůbec nezabývali. V současnosti se však korupce v České republice již rozvinula do stádia systémové korupce (Frič, Pehe 2011) a představuje závažný problém, který si pozornost zaslouží.

Tento problém je důležité sledovat v kontextu historicko-společenského vývoje země. I když se korupce a její podoby vyvíjejí a mění, je zřejmé, že na současnou podobu korupce v České republice mělo vliv období komunistického režimu, stejně tak i období transformace v 90. letech.

3.1 Povaha korupce v České republice

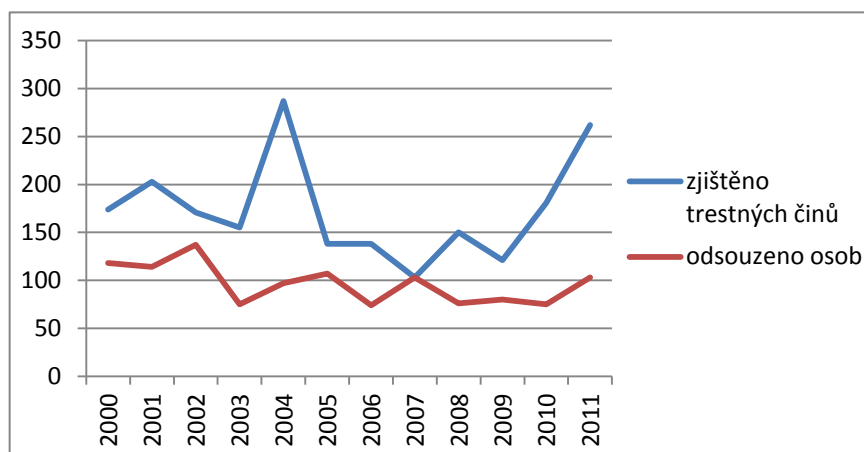
Povahou korupce v České republice se zabývá Pachmann (2006), přičemž tvrdí, že zde převládá praktický a aktivní typ korupce, organizace korupce je centralizovaná a korupční sítě jsou otevřené. To znamená, že zahraniční investoři a podnikatelé platí úplatky zejména z důvodu urychlení určitých procesů, přičemž při korupčním jednání mohou být aktivní stranou. Korupce je organizovaná z nejvyšších úrovní tj. vrcholnými představiteli veřejné moci a politickou reprezentací. Otevřené korupční sítě znamenají, že není problém se do nich dostat. Výjimkou však v některých případech může být oblast zadávání veřejných zakázek. Zde mohou jednotliví konkurenti vytvářet kartely a vzájemně spolupracovat při ucházení se o veřejné zakázky a nikoho dalšího s šancí na úspěch tak mezi sebe nepustit. Takový postup se označuje za *bid-rigging*⁷. V případě organizace korupce později Pachmann uvádí, že došlo k určité změně, kdy „*parlament, vláda a vrcholná administrativa nemůže investorům zajistit jistotu a přehled o tom, kolik a komu budou platit/neplatit*“ a dochází tak k tzv. decentralizaci korupce (Pachmann 2010, s. 5).

⁷ Slovník statistických pojmů OECD definuje *bid-rigging* jako „*zvláštní formu kartelové dohody, kdy podniky koordinují své nabídky o veřejné zakázky*“. Slovník uvádí dvě běžné formy *bid-riggingu*. Za první označuje situaci, kdy se firmy dohodnou, že předloží společné nabídky, čímž eliminují cenovou konkurenci. Druhá forma *bid-riggingu* je případ, kdy se firmy dohodnou, který podnik nabídne nejnižší nabídku a to postupně otáčejí tak, že každá společnost získá dohodnuté množství nebo hodnotu veřejných zakázek.

3.2 Policejní statistiky

V každém roce je v České republice zjištěno něco mezi stovkou až třemi stovkami případů úplatkářství, přičemž k odsouzení dochází zhruba v polovině případů (graf č. 1).

Graf č. 1: Počet zjištěných trestných činů úplatkářství a odsouzených osob za úplatkářství v letech 2000 – 2011

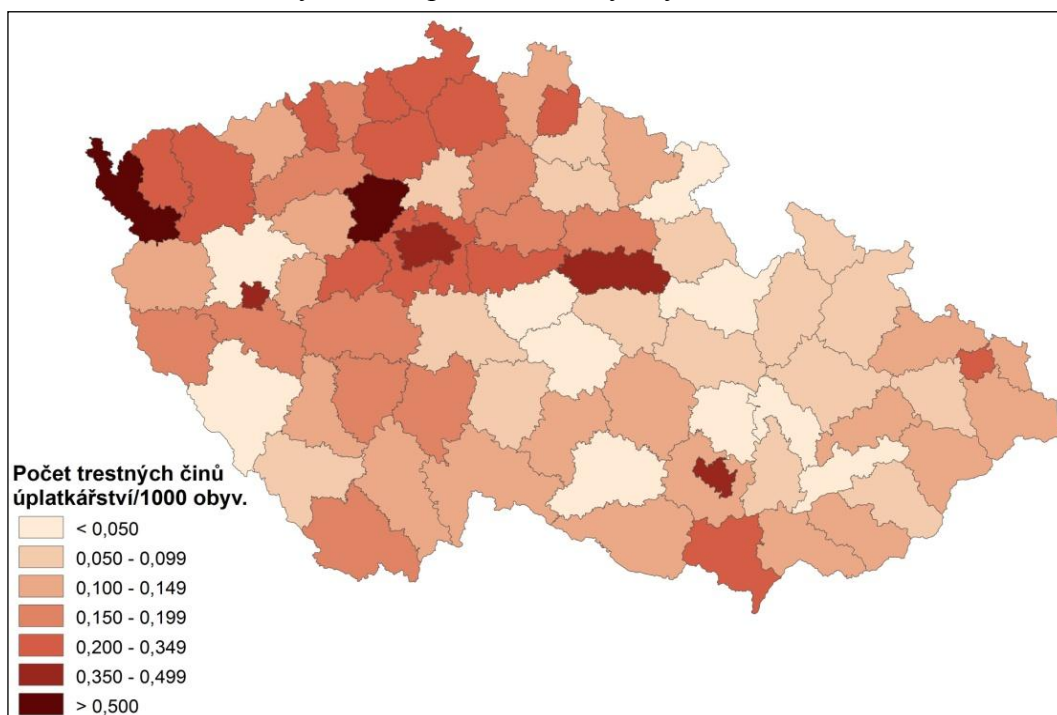


Zdroj: Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012

Pozn.: Jedná se o úplatkářství celkem, tj. sumarizovaný počet trestných činů § 160 přijetí úplatkářství, § 161 podplácení a § 162 nepřímé úplatkářství

Geografické rozložení zjištěných trestných činů úplatkářství relativizovaných k počtu obyvatel není příliš překvapivé. Vysoké hodnoty vykazují především městské (Praha, Brno-město, Plzeň-město) a urbanizované okresy (Severní Čechy) (obr. č. 3).

Obrázek č. 3: Počet trestných činů úplatkářství v bývalých okresech v letech 2000 – 2011



Zdroj: Evidenční systém statistik kriminality

3.3 Průzkumy veřejného mínění

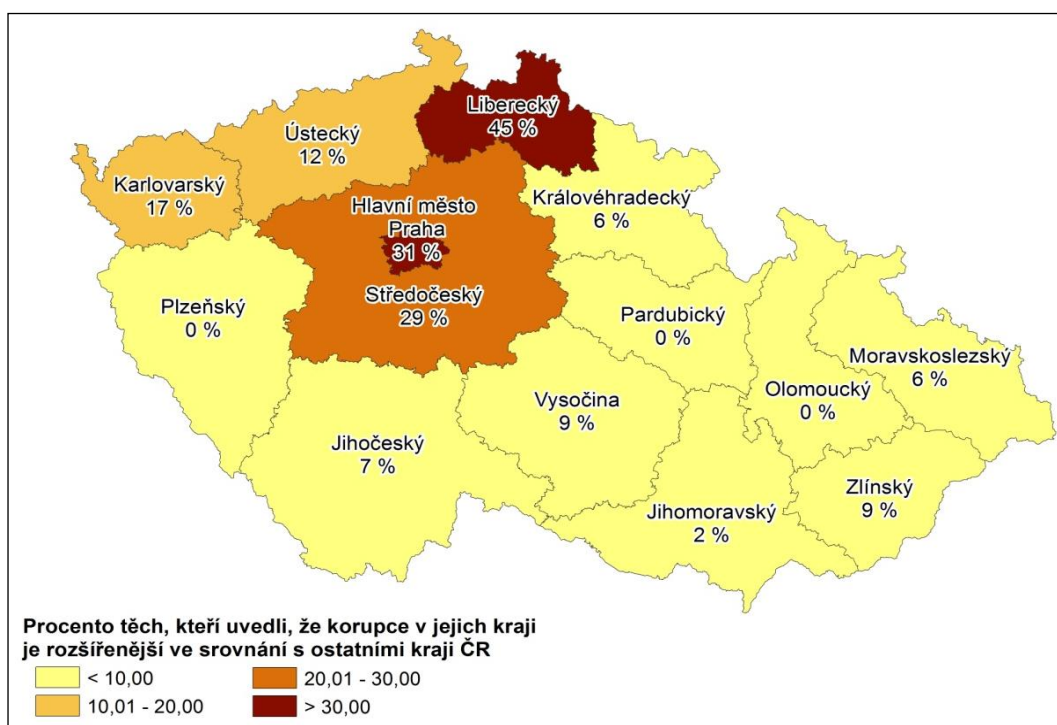
Podle posledních průzkumů veřejného mínění považuje společnost korupci za jeden z největších problémů naší země, ne-li největší. Například podle průzkumu Střediska empirických výzkumů (STEM) zveřejněného v březnu letošního roku představuje korupce nejzávažnější problém pro Českou republiku. Na otázku „Co je pro dnešní Českou republiku skutečně závažný problém, kterým je třeba se zabývat?“ odpovědělo 85 % respondentů, že za velmi vážný problém považují korupci a podplácení úředníků. Pro srovnání, například v roce 2001 tak odpovědělo 58 % respondentů a korupce byla považována až za třetí nejzávažnější problém po dodržování zákonnosti a ochrannou občanů před zločinností (STEM 2001, 2012).

Podobné výsledky vykazuje průzkum Centra pro výzkum veřejného mínění (CVVM), které se pravidelně zabývá hodnocením spokojenosti občanů České republiky se stavem vybraných oblastí veřejného života. Z průzkumu z června letošního roku vyplývá, že největší nespokojenost panuje se stavem korupce (72 % občanů je velmi nespokojeno se stavem korupce v České republice). Následuje hospodářská kriminalita (52 % velmi nespokojených) a stav veřejných financí (46 % velmi nespokojených). V březnu letošního roku navíc CVVM provedlo průzkum, který zjišťoval názor na míru korupce v různých institucích a oblastech veřejného života. Podle názorů občanů jsou nejvíce zasaženy korupcí politické strany (57 % si myslí, že politické strany jsou zasaženy vysokou mírou korupce), poté ministerstva a centrální úřady (36 %) a stavební úřady (24 %) (CVVM 2012a, b).

Jednou z mála, ne-li jedinou studií založenou na průzkumu veřejného mínění, která se zabývá korupcí a zároveň umožňuje do určité míry sledovat regionální rozdíly vnímání korupce je studie s názvem Vnímání korupce v ČR: Výzkum mezi politiky a manažery (DBM a kol. 2007). Vnímání korupce je subjektivní a je taktéž silně ovlivněno médii. Vysokou míru vnímání korupce v některých krajích (Liberecký, Karlovarský, Ústecký) tak lze vysvětlit mediálním obrazem některých měst z těchto krajů. Podobně je tomu i v případě Prahy. Zde je tato skutečnost navíc umocněna přítomností celé řady úřadů státní správy.

Respondenty odpovídající na otázku zkoumající vnímání korupce byli političti představitelé, kteří hodnotili kraj, ve kterém působí. K výsledkům je tak nutné přistupovat obezřetně. Polovina (50 %) respondentů působila v samosprávě menších měst, městských částí či obcí, zbytek působil v krajských samosprávách (30 %), zastupitelstvu statutárních měst (25 %) a v Parlamentu České republiky (15 %)⁸.

Obrázek č. 4: Vnímání korupce v jednotlivých krajích České republiky



Zdroj: DBM a kol. (2007)

Průzkum se mj. zabýval i poptávkou stranou korupce. V tomto případě byli dotazováni manažeři podniků. Podle výsledků je tak korupce na všech úrovních veřejné správy přibližně stejně častá (graf č. 2), přičemž lze předpokládat, že nejvyšší míra malé korupce panuje na úřadech statutárních měst včetně Prahy.

⁸ Vzhledem k tomu, že někteří politici mohou držet více politických mandátů, nemůže být součet 100 %.

Graf č. 2: Kdo a jak často žádá úplatky



Zdroj: DBM a kol. (2007)

Pozn.: 1 = při každé příležitosti, 2 = často, 3 = občas, 4 = výjimečně, 5 = nikdy

3.4 Míra korupce v České republice podle vybraných ukazatelů

K hodnocení míry korupce v jednotlivých zemích v komparaci s ostatními zeměmi jsou nejčastěji využívány veřejně dostupné indexy sestavované TI a Světovou bankou.

3.4.1 Korupce v České republice podle indexu CPI

V roce 2011 hodnotila TI dle indexu CPI 183 zemí na základě 17 zdrojů od třinácti nezávislých institucí. Nejlepšího hodnocení v roce 2011 dosáhl Nový Zéland (s hodnotou indexu CPI 9,5), druhé se umístilo Finsko (9,5) a třetí Dánsko (9,4). Mezi nezkorumpovanější země naopak patří Afghánistán, Barma (oba 1,5) a Severní Korea se Somálskem (taktéž oba 1,0).

Hodnocení České republiky proběhlo na základě 12 zdrojů a s hodnocením 4,4 se v žebříčku hodnocených zemí umístila společně s Namibií a Saúdskou Arábií na 57. – 59. místě. Pozici České republiky v žebříčku hodnocených zemí blíže ilustruje tabulka (tab. č. 1).

Tabulka č. 1: Pořadí vybraných zemí hodnocených podle indexu CPI v roce 2007 a 2011

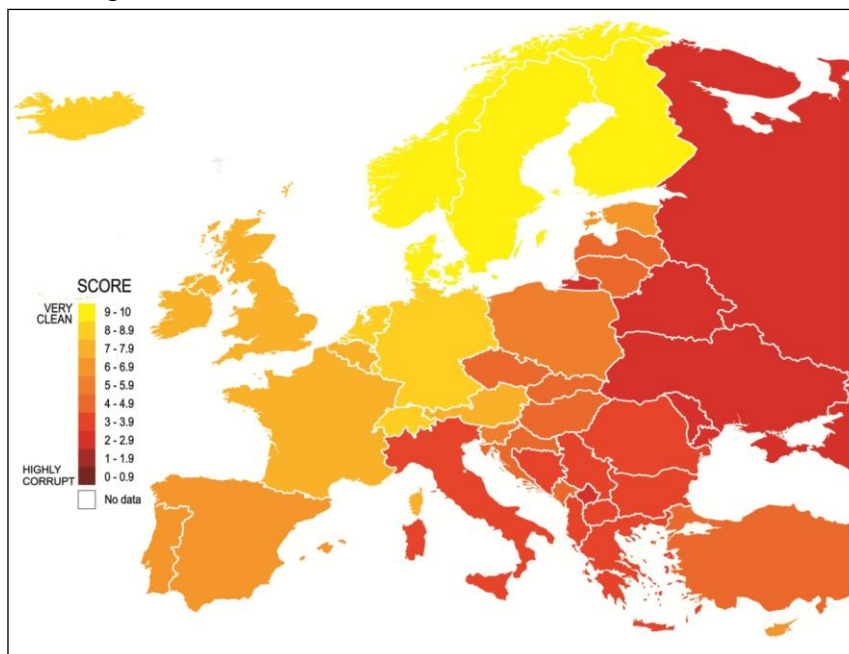
pořadí země	název země	hodnocení CPI 2011	pořadí země	název země	hodnocení CPI 2007
1	Nový Zéland	9,5	1	Dánsko	9,4
2	Dánsko	9,4	2	Finsko	9,4
2	Finsko	9,4	2	Nový Zéland	9,4
4	Švédsko	9,3	4	Singapur	9,3
5	Singapur	9,2	5	Švédsko	9,3
54	Maďarsko	4,6	38	Botswana	5,4
54	Kuvajt	4,6	39	Kypr	5,3
56	Jordánsko	4,5	39	Maďarsko	5,3
57	Česká republika	4,4	41	Česká republika	5,2
57	Namibie	4,4	41	Itálie	5,2
57	Saúdská Arábie	4,4	43	Malajsie	5,1
60	Malajsie	4,3	43	JAR	5,1
177	Uzbekistán	1,6	175	Uzbekistán	1,7
180	Afghánistán	1,5	177	Haiti	1,6
180	Myanmar	1,5	178	Irák	1,5
182	Severní Korea	1,0	179	Myanmar	1,4
182	Somálsko	1,0	179	Somálsko	1,4

Zdroj: TIC (2011), TIC (2012a)

Pozn.: Na stupnici 0-10, označuje hodnota 10 zemi téměř bez korupce a 0 znamená vysokou míru korupce.

Ve srovnání s evropskými zeměmi Česká republika zaujímá 24. místo (z celkem 30) (obr. č. 5). Trend je však negativní a Česká republika se v rámci Evropy i vyspělých zemí v žebříčku podle indexu CPI propadá (TIC 2011). Ředitel TIC komentuje stanovený žebříček takto: „*Index jednoznačně potvrzuje, že korupce je v Česku zásadním problémem společnosti, podkopává nezávislé fungování institucí, efektivitu veřejných investic, férové podnikatelské prostředí a důvěru veřejnost v režim. Nejhorší je, že se trend zhoršuje a Česko je v tomto ukazateli na chvostu vyspělých zemí*“ (TIC 2011).

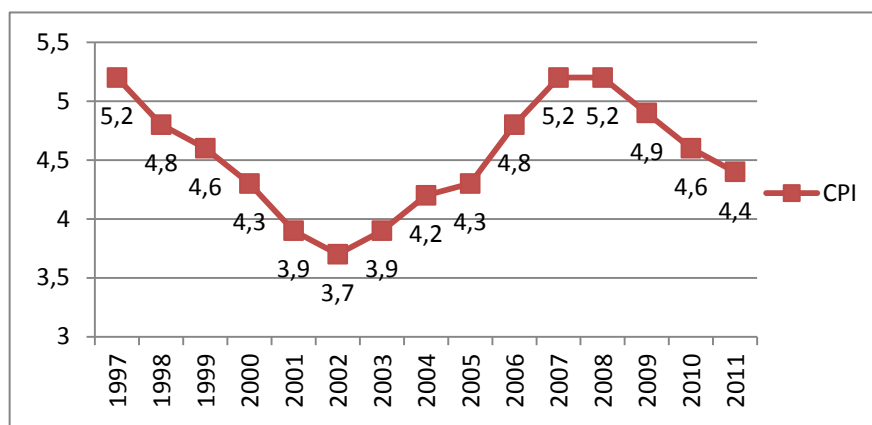
Obrázek č. 5: Evropské země dle hodnot indexu CPI v roce 2011



Zdroj: TI (2012b)

Vývoj hodnot indexu CPI v České republice za posledních 15 let vykazuje pozoruhodný průběh (graf č. 2).

Graf č. 3: Vývoj hodnot indexu CPI v České republice v letech 1997 – 2011



Zdroj: TIC (2011)

Pohyb České republiky v žebříčku není příliš logický. Horší postavení v období opoziční smlouvy (1998-2002) není překvapující. Výrazné vylepšení v letech 2006 – 2007 se již vysvětlit nedá. Stejně tak výrazné pohoršení v posledních letech, kdy veřejnost začíná stále silněji tlačit na řešení problému korupce a zdá se, že orgány činné v trestním řízení začínají konat.

Je zřejmá omezená platnost tohoto a jiných ukazatelů, hodnotících míru korupce na základě vnímání a hodnocení korupčního prostředí. Zůstává tak otázkou, zda je korupce opravdu rozšířenější nebo ji lidé v kontextu zvýšené medializace korupčních skandálů pouze více vnímají a považují ji tak za rozšířenější. Sledování změn v čase pomocí indexu CPI tak není příliš spolehlivé. Meziroční změny mohou být do určité míry taktéž způsobeny rozdílností použitých metod a zdrojů šetření v rámci výpočtu indexu (Smith 2008).

3.4.2 Korupce v České republice podle indexu GCB

V současnosti jsou pro GCB dostupné jen výsledky za rok 2010. Zveřejněné výsledky se víceméně shodují se závěry domácích průzkumů veřejného mínění.

Podle indexu GCB 44 % respondentů uvedlo, že míra korupce v naší zemi v posledních třech letech vzrostla, 42 % ji považuje za stejnou a 14 % si myslí, že míra korupce poklesla. Ve shodě s domácími průzkumy považují lidé za nejvíce zkorumpované instituce politické strany, státní úředníky a parlament. Vládní kroky v boji proti korupci pak 60 % respondentů hodnotí jako neefektivní, 28 % se k nim staví neutrálně a pouze 12 % je vnímá jako efektivní (TI 2012c).

3.4.3 Korupce v České republice podle indexu GM

V následující tabulce (tab. č. 2) jsou uvedeny hodnoty pro jednotlivé dimenze kvality vládnutí podle Světové banky pro ČR za rok 2010.

Tabulka č. 2: Hodnoty indexu jednotlivých dimenzí kvality vládnutí v roce 2010

dimenze správy	vyspělost demokracie	politická stabilita	kvalita veřejných služeb
hodnota indexu	+ 1,02	+ 0,97	+ 1,01
dimenze správy	kvalita právních norem	právní stát	kontrola korupce
hodnota indexu	+ 1,24	+ 0,95	+ 0,31

Zdroj: Světová banka (2012)

Pozn.: Hodnocení jednotlivých dimenzí kvality vládnutí je v rozsahu – 2,5 až + 2,5. Vyšší hodnoty odpovídají lepší kvalitě vládnutí.

Nejnižší hodnoty dosahuje index právě v oblasti kontroly korupce. Tato skutečnost indikuje korupční prostředí ve veřejné správě a určitou míru state capture.

4. Veřejné zakázky jako významný objekt korupce

Proces zadávání veřejných zakázek v České republice v současnosti upravuje zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, který byl naposledy novelizován k 1. 4. 2012.

4.1 Základní pojmy

Zákon o veřejných zakázkách (ZVZ) rozlišuje tři typy zadavatelů: veřejný, dotovaný, sektorový zadavatel.

Veřejným zadavatelem je a) Česká republika, b) státní příspěvková organizace, c) územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek a d) jiná právnická osoba, pokud byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu a je financována nebo ovládána státem či jiným veřejným zadavatelem.

Dotovaným zadavatelem je právnická nebo fyzická osoba, která zadává veřejnou zakázku hrazenou z více než 50 % z peněžních prostředků z veřejných zdrojů nebo pokud peněžní prostředky poskytnuté na veřejnou zakázku z těchto zdrojů přesahují 200 000 000 Kč; peněžní prostředky jsou poskytovány z veřejných zdrojů i v případě, pokud jsou poskytovány prostřednictvím jiné osoby.

Sektorovým zadavatel je pak osoba vykonávající některou z relevantních činností a současně tuto relevantní činnost vykonává na základě zvláštního či výhradního práva nebo nad touto osobou může veřejný zadavatel přímo či nepřímo uplatňovat dominantní vliv. Relevantní činností se zde rozumí výkon určité činnosti v oblasti plynárenství, teplárenství, elektroenergetiky, veřejných dopravních sítí a poštovních služeb. Mezi sektorové zadavatele patří například společnost ČEZ a.s.

Veřejnou zakázku poté ZVZ definuje jako „zakázku realizovanou na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací“.

4.1.1 Druhy veřejných zakázek

ZVZ poté rozděluje VZ podle předmětu a podle výše jejich předpokládané ceny. Podle předmětu se VZ dělí na VZ na dodávky, na služby a na stavební práce. Dělení podle výše jejich předpokládané hodnoty pak rozlišuje VZ nadlimitní, podlimitní a VZ malého rozsahu (VZMR).

Nadlimitní veřejná zakázka je VZ, jejíž předpokládaná hodnota bez daně z přidané hodnoty dosáhne nejméně finančního limitu stanoveného prováděcím právním předpisem pro jednotlivé kategorie zadavatelů, oblasti a druhy VZ. Tento prováděcí právní předpis vyplývá z platných směrnic Evropského parlamentu používaných při postupech zadávání VZ. V roce 2012 je tento limit stanoven na 125 265 000 korun u VZ na stavební práce (platí pro všechny druhy zadavatelů) a 5 010 000 korun v případě VZ na dodávky a služby u územně samosprávných celků a u příspěvkových organizací zřízených těmito územně samosprávnými celky. Nadlimitní VZ podléhají celoevropskému právu a jsou na jeho základě regulovány. Pro zadavatele to znamená podle ZVZ povinnost uveřejnit oznámení o tomto typu VZ v Úředním věstníku Evropské unie pro nadlimitní VZ, což by mělo umožnit zahraničním dodavatelům ucházet se o tyto VZ.

Podlimitní veřejná zakázka je VZ, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě VZ na dodávky nebo služby nejméně 1 000 000 korun a v případě VZ na stavební práce nejméně 3 000 000 korun a zároveň nedosahuje finančního limitu, který platí pro nadlimitní VZ.

Veřejná zakázka malého rozsahu je VZ, jejíž předpokládaná hodnota je v případě VZ na dodávky nebo služby nižší než 1 000 000 korun a v případě VZ na stavební práce pak nižší než 3 000 000 korun⁹. Tyto limity nepodléhají evropskému právu a jsou určeny podle platných českých zákonů, v tomto případě je tímto zákonem ZVZ. Zadávání VZMR upravuje ZVZ pouze v obecných zásadách. Zadavatelé tak zadávají tyto VZ podle svých vnitřních směrnic (pokud je mají vůbec stanovené)¹⁰. Absence procesních a informačních povinností zadavatele tak ovlivňuje transparentnost celého

⁹ Platí od 1. 4. 2012. Do 1. 4. 2012 byly finanční limity pro VZ malého rozsahu upraveny následovně: v případě VZ na dodávky nebo služby byl limit 2 000 000 korun a v případě VZ na stavební práce pak 6 000 000 korun.

¹⁰ Dle Kameníka (2008) nemělo v roce 2008 11,3 % sledovaných samospráv stanovené žádné interní směrnice pro zadávání VZMR.

procesu zadávání VZ, zadavatelé například nemají povinnost zveřejňovat VZMR v Informačním systému veřejných zakázek – uveřejňovací subsystém (ISVZUS). Tento typ VZ navíc nepodléhá kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚHOS). Záleží tak na každém konkrétním zadavateli jakou praxi v případě zadávání VZMR uplatní a zda poskytne možnost veřejné kontroly. Určení finančního limitu je z tohoto pohledu důležitým faktorem, který ovlivní jaký objem VZ může podléhat kontrole.

4.1.2 Druhy zadávacích řízení

ZVZ stanovuje několik druhů zadávacích řízení. Podle Výroční zprávy o stavu veřejných zakázek v České republice vydané ministerstvem pro místní rozvoj bylo v roce 2011 nejčastěji používané otevřené (43,8 % zadávacích řízení), zjednodušené podlimitní řízení (28,8 %) a jednacích řízení bez uveřejnění (19,0 %).

Prostřednictvím **otevřeného řízení** zadavatel oznamuje předem neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku. O zakázku se tak může ucházet jakýkoliv dodavatel. Tento druh řízení je zároveň nejtransparentnějším.

Při **užším řízení** zadavatel také oznamuje předem neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku, přičemž však dodavatelé musí prokázat zadavatelem stanovenou kvalifikaci. Po posouzení kvalifikace zájemců zadavatel vyzve všechny zájemce, kteří prokázali splnění kvalifikace k podání nabídky. Před stávající úpravou ZVZ měl zadavatel povinnost vyzvat k podání nabídky nejméně 5 uchazečů, kteří splnili kvalifikaci. Při vyšším počtu uchazečů poté měl zadavatel možnost omezit počet uchazečů (nejméně však 5) losem. Tento způsob omezení počtu uchazečů provázely značné pochybnosti. Současná právní úprava už možnost použití losu neumožňuje. Vzhledem k možnosti stanovení kvalifikačních podmínek, které mohou být diskriminační, je považován tento druh řízení za méně transparentní.

Jednací řízení s uveřejněním lze použít pouze v zákonem stanovených případech. Postup je poté podobný jako u užšího řízení. Liší se jen tím, že před stávající úpravou ZVZ měl zadavatel povinnost vyzvat k podání nabídky (po posouzení kvalifikace) nejméně 3 uchazeče, kteří splnili kvalifikaci. I zde platila možnost omezení počet uchazečů losem.

Jednací řízení bez uveřejnění lze použít také pouze v zákonem stanovených případech. Tento typ řízení umožňuje zadavateli při splnění podmínek stanovených ZVZ obrátit se s výzvou k jednání přímo na jednoho nebo více dodavatelů. Jedná se nejméně transparentní druh řízení, kde existuje značný prostor pro korupční jednání.

Soutěžní dialog je druh řízení, který může zadavatel použít pro zadání VZ, pokud je předmět zadání VZ zvláště složitý. Za VZ se zvláště složitým předmětem je považována VZ, u níž není veřejný zadavatel objektivně schopen přesně vymežit technické, právní nebo finanční požadavky na plnění VZ. Postup se podobá jednacímu řízení s uveřejněním. Tento druh řízení bývá zadavateli využíván velmi výjimečně.

Zjednodušené podlimitní řízení může zadavatel použít pro zadání podlimitní VZ na dodávky a služby nebo pro zadání VZ na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota nepřesáhne 10 000 000 korun (před stávající úpravou ZVZ 20 000 000 korun). V tomto druhu řízení veřejný zadavatel vyzývá písemnou výzvou nejméně 5 zájemců k podání nabídky a prokázání kvalifikace, přičemž veřejný zadavatel nesmí vyzývat opakovaně stejný okruh zájemců. Písemnou výzvu uveřejní veřejný zadavatel na profilu zadavatele po celou dobu trvání lhůty pro podání nabídek. V případě, kdy je zjednodušené podlimitní řízení zveřejněno v ISVZUS, je transparentní podobné otevřenému řízení, oproti němu má však kratší lhůty. Před úpravou ZVZ od 15. 9. 2010, která zavedla povinnost zadavatele zveřejnit písemnou výzvu na profilu zadavatele po celou dobu trvání lhůty pro podání nabídek a zároveň povinnost přijmout a hodnotit nabídku dodavatele, který nebyl vyzván písemnou výzvou zadavatelem měl tento druh řízení značný potenciál vedoucí ke korupčnímu jednání.

4.2 Charakteristika trhu veřejných zakázek

V rámci trhu veřejných zakázek jsou každoročně vynakládány finanční prostředky v rozsahu přibližně 17,5 % HDP. To v roce 2011 odpovídá asi 666 mld. korun (ČSÚ 2012), přičemž se jedná jen o odhad. Kolik se přesně utratí za VZ nikdo neví (Skuhrovec 2011). Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice, podle předběžného výsledku uvádí, že velikost trhu VZ byla v roce 2011 vyjádřena hodnotou 496 mld. korun (dle finálního výpočtu to bylo například v roce 2010 594 mld. korun). Podle Kohouta z 17,5 % HDP v roce 2010 připadalo asi 7 % HDP na centrální vládu, 7,3 % HDP na obce a kraje a 3,2 % HDP na sektorové zadavatele (Kohout 2011).

Takový objem prostředků představuje významný prostor pro korupční aktivity na centrální, krajské i obecní úrovni, zároveň ale také skrývá značný potenciál. Jakékoliv změny vedoucí ke snížení objemu neefektivně vydaných prostředků v rámci VZ mohou představovat značné úspory v řádu jednotek až desítek miliard korun.

Základní údaje o vývoji rozsahu trhu VZ v období 2006-2011 poskytuje následující tabulka (tab. č. 3). Důležitou informací představuje podíl VZ, které byly zaevidovány v ISVZUS a jež by měl mít v kontextu slibované vyšší transparentnosti teoreticky stoupající tendenci.

Tabulka č. 3: Vývoj velikosti trhu veřejných zakázek v letech 2006 – 2011 a objem zakázek zachycených v ISVZUS

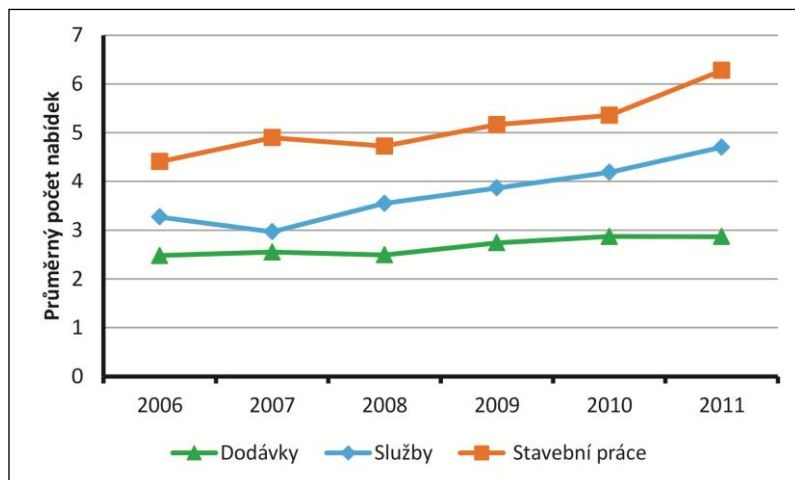
rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
trh veřejných zakázek (mld. Kč)	550	474	535	583	593	496
evidováno v ISVZ (mld. Kč)	354	252	359	349	318	277
podíl (%)	64,5	53,1	67,0	60,0	53,6	55,8

Zdroj: Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice

Pozn.: * jedná se o předběžné údaje

Uvedená data však takovou a žádoucí logiku vývoje nepotvrzují. V roce 2011 tak bylo kolem 44 % veřejných zakázek zadáno mimo režim ZVZ, tedy prostřednictvím výjimek a VZMR. Zpráva poskytuje i informace o struktuře zadávacích řízení veřejných zadavatelů evidovaných v ISVZUS. Mezi druhy zvoleného zadávacího řízení v roce 2011 dominovalo otevřené řízení (43,8 % zadávacích řízení a 65,1 % prostředků), zjednodušené podlimitní řízení (28,8 % a 8,4 %) a jednací řízení bez uveřejnění (19,0 % a 9,4 %). Jedním z dalších problémů provázející zadávání VZ je nízká míra konkurence na straně nabídky (graf č. 2).

Graf č. 4: Průměrné počty nabídek v zadávacích řízeních veřejných zadavatelů v letech 2006 – 2011



Zdroj: Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice

To znemožňuje zadavatelům dosáhnout větších úspor. Nicméně v posledním období dochází v této oblasti k pozitivnímu trendu – na straně dodavatelů je zaznamenán růst nabídek v rámci procesu zadávání VZ (graf č. 2). Nedostatečný počet firem ucházející se o VZ bych si dokázal vysvětlit i tím, že některé firmy nemusejí mít snahu obětovat náklady a čas na účast o VZ, u kterých mají podezření, že by mohly být zmanipulované. Tím se tak zmenšuje potenciální konkurence na straně nabídky. Mělo by být přitom v zájmu každého zadavatele nastavit podmínky zadávacího řízení tak, aby umožnil účast v zadávacím řízení co nejvyššímu počtu dodavatelů.

V souvislosti s VZ vypracovala TIC odhad neefektivně vynaložených veřejných zdrojů při zadávání VZ v České republice v roce 2004. Výsledky poukazují na značnou neefektivitu a neprůhlednost při zadávání VZ. V roce 2004 se z celkového objemu veřejných zdrojů použilo neefektivně na centrální úrovni 17,4 mld. korun, na obecní úrovni 15 mld. Kč. Celkový odhad ztrát v důsledku neefektivnosti a neprůhlednosti v roce 2004 představoval částku 32,4 mld. Kč (TIC 2007).

4.3 Veřejné zakázky a korupce

Proces zadávání veřejných zakázek poskytuje významný prostor pro korupční jednání. Potkávají se zde zájmy veřejného a soukromého sektoru. Veřejný sektor (v tomto případě zadavatel VZ) se snaží prostřednictvím VZ zajistit veřejné služby, zatímco soukromý sektor se snaží zejména o dosažení zisku. Zadavatel je povinen

podle ZVZ dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

V ideálním případě zadavatel postupuje podle ZVZ a stanovených zásad, přičemž se snaží vytvořit podmínky pro co největší transparentnost celého procesu zadávání VZ. Takový postup může zadavateli za předpokladu fungujícího konkurenčního prostředí přinést značné úspory a dochází tak k hospodárnému nakládání s veřejnými prostředky. V horším případě dochází v důsledku korupčního jednání k záměrnému zmanipulování procesu zadávání VZ s cílem zadat VZ předem vybranému dodavateli. To naopak vede k předražení zakázek, nehospodárnému nakládání s veřejnými prostředky a realizaci méně kvalitních služeb.

Způsoby manipulace ve veřejných zakázkách, tak jak je uvádí Chmelík (2011) jsou shrnuty v následující tabulce (tab. č. 4).

Tabulka č. 4: Způsoby manipulace ve veřejných zakázkách

jednotlivé fáze procesu zadávání VZ		
fáze přípravy VZ	manipulace se zadávacími podmínkami	zadání velmi specifických požadavků na dodavatele nebo dílo, které jsou neopodstatněné vzhledem k očekávanému plnění předmětu zakázky a jsou šity na míru předem vybranému dodavateli
	manipulace se soutěžními lhůtami	manipulace ve formě přednostního poskytování informací vybranému dodavateli v kombinaci s použitím minimálních časových lhůt pro odevzdání nabídek
realizační a kontrolní fáze	manipulace s hodnotícími kritérii	neúměrné nadsazování vedlejších soutěžních kritérií v rámci základního kritéria ekonomické výhodnosti nabídky
	navýšení rozsahu VZ formou víceprací	na základě předchozí domluvy může předem vybraný dodavatel s podhodnocenou nabídkou uspět ve výběrovém řízení a následně pokrýt tyto náklady formou víceprací
	nedodržení smluvních podmínek	porušování smluvních podmínek s tichým souhlasem zadavatele, proplácení položek na neexistující či částečně provedené práce

Zdroj: Chmelík (2011)

Uvedené způsoby manipulace ve VZ „ukazují některé z praktických možností, které mohou posloužit korupčním aktérům k záměrnému zmanipulování procesu zadání a realizace VZ ve prospěch preferovaného dodavatele“ (Chmelík 2011, s. 73). Zvláštním způsobem, jak zmanipulovat proces zadávání VZ, je využití osoby zastupující zadavatele, tzv. mandátáře. Jedná se obvykle o soukromou firmu, která se specializuje na kompletní zajištění zadávacího procesu. Mandatář může být využit jako efektivní zprostředkovatel korupční transakce mezi zadavatelem a dodavatelem. Zadavatel na něj přenáší určitou míru svých pravomocí, mandátář tak může například nepřímo ovlivnit soutěž pomocí nastavení podmínek v zadávací dokumentaci (Chmelík 2011).

5. Hodnocení potenciální korupce a neefektivnosti vynakládání veřejných prostředků

5.1 Zdroje dat

Pro potřeby hodnocení vybraných zadavatelů veřejných zakázek v Plzeňském a Karlovarském kraji byla využita data získaná z několika veřejně dostupných zdrojů. Použité zdroje lze podle jejich obsahu a účelu využití rozdělit do tří skupin: zdroje informací o veřejných zakázkách, zadavatelích a dodavatelích.

Zdrojem informací o veřejných zakázkách je ISVZUS. Z tohoto zdroje byly postupně ručně vytěženy informace o VZ zadáných hodnocenými zadavateli v období 1. 1. 2007 až 31. 12. 2010. ISVZUS by měl obsahovat všechny VZ, u nichž ZVZ ukládá zadavateli povinnost je uveřejnit (tato povinnost se vztahuje k podlimitním a nadlimitním VZ), ve skutečnosti tomu však tak nemusí být. Z pohledu uživatele je ISVZUS uživatelsky nepřívětivý a trpí celou řadou nedostatků. ISVZUS například používá jinou terminologii než ZVZ, což činí práci se systémem ještě náročnější. Dalším nedostatkem je absence provázanosti formulářů a možnosti exportu dat. Nedostatkům ISVZUS se podrobněji věnuje Kameník (2011) v publikaci občanského sdružení Oživení. Alternativním zdrojem informací je internetový portál Vsechnyzakazky.cz, který poskytuje přehledně a souhrnně informace o VZ zveřejněných v ISVZUS. Tento portál byl spuštěn v červnu letošního roku občanským sdružením Oživení a posloužil zejména ke kontrole vytěžených dat z ISVZUS.

Ve vztahu k zadavatelům byly zjišťovány informace týkající se počtu obyvatel a objemu výdajů na nákup zboží a služeb. Zdrojem informací o počtu obyvatel je Český statistický úřad (ČSÚ). Objem výdajů na nákup zboží a služeb byl vypočten z údajů aplikací ARIS a ÚFIS, které spravuje ministerstvo financí ČR. Zmíněné aplikace obsahují finanční informace o územních samosprávných celcích včetně příjmů a výdajů.

Jako zdroj informací o dodavatelích byly využity databáze Obchodní rejstřík a Sbírka listin provozované ministerstvem spravedlnosti ČR. V rámci hodnocení dodavatelů bylo nutné znát i hospodářské výsledky jednotlivých dodavatelů. Takové údaje poskytují webové stránky business serveru Podnikatel.cz¹¹.

¹¹ viz Hospodářské výsledky firem (www.podnikatel.cz/hospodarske-vysledky)

5.2 Metodika

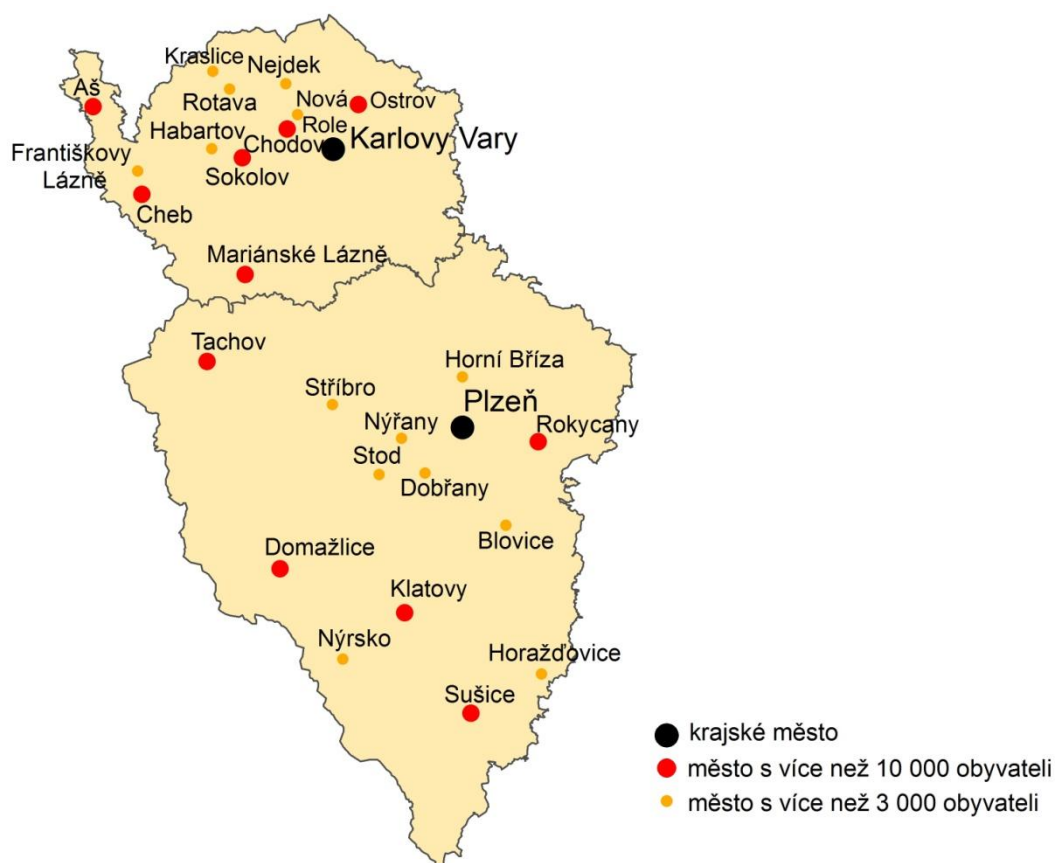
V této části práce je popsán postup vypracování dat, na jejichž základě poté bude ověřována platnost stanovených hypotéz. Na začátku je nutné uvést, že hodnocení vybraných zadavatelů probíhá na základě VZ zveřejněných v ISVZUS. Nezahrnuje tedy VZMR, které mohou u menších měst představovat významný podíl VZ. Hodnocení zadavatele tak není zcela komplexní a nepostihuje praxi zadavatele při zadávání těchto VZ.

Prvním krokem bylo uskutečnění výběru zadavatelů a stanovení období, za které budou vybraní zadavatelé VZ hodnoceni. Pro potřeby vlastního výzkumu byly vybrány obce Plzeňského a Karlovarského kraje (obr. č. 2), které splňují následující podmínky:

- a) počet obyvatel obce je větší než 3 000
- b) obec zadala v období 1. 1. 2007 – 31. 12. 2010 nejméně 4 VZ, které jsou zveřejněné v ISVZUS (v úvahu nejsou brány VZMR, výjimku tvoří VZMR v případě, že se jedná o tzv. vícepráce), za datum zadání VZ se považuje údaj uvedený ve formuláři v poli s názvem *Datum zadání zakázky* nikoliv datum uveřejnění formuláře s názvem *Oznámení o zadání zakázky*.

Období 1. 1. 2007 – 31. 12. 2010 bylo zvoleno z několika důvodů. ISVZUS sice obsahuje i VZ zadané před zmíněným obdobím, nicméně nikoliv za celý předchozí rok, tj. rok 2006. Důvodem je spuštění ISVZUS v červenci roku 2006. Pro zjednodušení tak byl zvolen počátek následujícího roku. Druhým důvodem je absence hospodářských výsledků za rok 2011, které slouží jako jeden z ukazatelů pro hodnocení jednotlivých dodavatelů. Výhodou zvoleného období je pak skutečnost, že zachycuje téměř celé jedno volební období. Volby do obecních zastupitelstev se konaly v říjnu roku 2006 a 2010, přičemž se lze domnívat, že v prvních měsících případné nové zastupitelstvo nebude realizovat významné investiční akce. Nutno na začátku zmínit, že do hodnocení nejsou zahrnuty VZ zadané příspěvkovými organizacemi, které jsou zřízené vybranými zadavateli a VZ zadané obecními obchodními společnostmi.

Obrázek č. 6: Vybraní zadavatelé veřejných zakázek Plzeňského a Karlovarského kraje



Druhým krokem byla tvorba vlastní databáze veřejných zakázek vybraných zadavatelů. Databáze byla vytvořena podle metodiky zIndexu. Jak již bylo zmíněno, jedná se o projekt skupiny doktorandů Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, který se zabývá hodnocením veřejných zadavatelů. Za tímto účelem byl zkonstruován tzv. zIndex, ukazatel efektivity a transparentnosti zakázek složený z různých komponent, pomocí něhož probíhá hodnocení veřejných zadavatelů a to na základě dat získaných z ISVZUS. V následující tabulce (tab. č. 5) je uveden seznam ukazatelů, jejichž hodnoty (váhy) skládají výsledný zIndex.

Tabulka č. 5: Ukazatele zIndexu a jednotlivé oblasti hodnocení praxe zadávání veřejných zakázek

1) otevřenost	váha ukazatele	stručná charakteristika
1. podíl VZ na celkových nákupech	0,6	identifikace VZ malého rozsahu, ale i rozdělování větších zakázek na menší tak, aby tyto nemusely být zveřejněny v ISVZUS, dále jde o dodatečné navýšení kupní ceny mimo zadávací řízení (tzn. po uzavření smlouvy) a utajené zakázky
2. otevřenost výběrových řízení	0,3	hodnocení otevřenosti výběrového řízení, v rámci toho je každému druhu zadávacího řízení přidělena určitá hodnota, která odráží schopnost daného řízení indukovat dostatečnou soutěž mezi potenciálními dodavateli a přispívat k vyšší transparentnosti celého řízení
3. netransparentní informace	0,1	identifikace porušení základních pravidel transparency při zadávání VZ
2) konkurence		
4. opakované vítězství dodavatelů	0,2	hodnocení koncentrace dodavatelů u konkrétního zadavatele
5. počet nabídek	0,2	hodnocení míry konkurence
6. lhůta pro vypracování nabídek	0,1	bonifikace zadavatelů, kteří ponechávají dodavatelům delší lhůty pro vypracování nabídek, než jaké jsou požadovány ZVZ
3) kontrola		
7. pochybení dle ÚHOS	0,05	snížení hodnocení zadavatele v případě, kdy ÚHOS shledal pochybení zadavatele při zadávání VZ
8. hodnocení dodavatelů	0,2	hodnocení kvality dodavatelů podle stanovených kritérií
9. správnost zveřejněných informací	0,2	penalizace zadavatelů, kteří udávají chybné informace o VZ v ISVZUS
10. poskytování informací na vyžádání	0,05	ochota a schopnost zadavatelů poskytovat informace

Zdroj: www.zindex.cz

Detailní popis jednotlivých ukazatelů je uveden na webových stránkách projektu zIndex. Oproti uvedeným údajům v tabulce (tab. č. 5) byly provedeny dílčí změny. Byly upraveny váhy prvních tří ukazatelů. Důvodem k úpravě vah je problematický výpočet ukazatele č. 1, u kterého lze očekávat určitou mírou nepřesnosti. K výpočtu ukazatele č. 1 je zapotřebí určit:

a) celkový objem VZ uveřejněných v ISVZUS – jedná se o součet všech zakázek konkrétního zadavatele, které byly zadány v hodnoceném období

Tyto údaje jsou obsaženy v databázi vytěžených zakázek vybraných zadavatelů, která byla pro účely této práce vytvořena.

b) celkový odhadovaný objem disponibilních prostředků zadavatele na nákup zboží a služeb – zde se jedná o součet investičních a neinvestičních výdajů a souvisejících vydání dle ročních zpráv o plnění rozpočtu

Vzhledem k tomu, že by bylo značně náročné projít všechny závěrečné účty vybraných zadavatelů za jednotlivé roky, byl v tomto případě zvolen mírně odlišný způsob výpočtu. Z aplikací ARIS a ÚFIS byly ručně vytěženy údaje týkající se běžných a kapitálových výdajů vybraných zadavatelů za léta 2007, 2008, 2009 a 2010. Tyto údaje byly následovně filtrovány podle stanoveného výběru paragrafů a položek (příloha č. 1). Základním úkolem bylo určit výběr paragrafů a položek z rozpočtové skladby, u nichž lze předpokládat, že jsou uskutečňovány prostřednictvím VZ, přičemž je nutné propojit odvětvové a druhové třídění rozpočtové skladby. Všechny výdaje obcí se nemohou uskutečnit prostřednictvím VZ. Z hlediska možnosti využít VZ pro nákup zboží a služeb se jedná především o investiční nákupy a související výdaje v rámci kapitálových výdajů a o neinvestiční nákupy a související výdaje v rámci běžných výdajů.

U kapitálových výdajů provedeme výpočet tak, že sečteme hodnoty výdajů u vybraných položek (příloha č. 1). Tak postupujeme u všech výdajových skupin (tj. Skupina 1 až 6). U běžných výdajů je nutné posoudit obsah jednotlivých výdajových skupin. Problém je v tom, že v některých případech mohou obce služby nakupovat prostřednictvím VZ, ale někdy může obec tuto službu sama produkovat. Takovým případem je například svoz komunálního odpadu. Některé obce tuto službu provádí prostřednictvím jimi zřízených příspěvkových organizací, jiné obce takovou službu objednávají na určité období od soukromého sektoru prostřednictvím VZ. Došlo tak k individuálnímu posouzení jednotlivých skupin, jejich oddílů až paragrafů, přičemž bylo posouzeno, zda může být ta konkrétní věc nebo služba nakupována

prostřednictvím VZ. Na základě toho byl stanoven výběr uvedený v tabulce (příloha č. 1)¹².

Výsledkem je maximální možný objem prostředků na nákup zboží a služeb. V takovém objemu finančních prostředků jsou zahrnuty i malé výdaje v řádech tisíců, které však nejsou realizovány prostřednictvím VZ, ale jednoduchými nákupy bez poptávkového řízení. U menších měst tyto výdaje tvoří větší část celkového objemu, u větších pak menší část. Proto byl celkový objem u vybraných zadavatelů upraven a to následovně:

- u měst do 5 tisíc obyvatel byl celkový objem vynásoben hodnotou 0,75
- u měst s 5 až 10 tisíci obyvateli byl celkový objem vynásoben hodnotou 0,85
- u měst s 10 až 20 tisíci obyvateli byl celkový objem vynásoben hodnotou 0,90
- u měst s více než 20 tisíci obyvateli byl celkový objem vynásoben hodnotou 0,95

Výše uvedeným způsobem byl vypočten celkový odhadovaný objem disponibilních prostředků zadavatele na nákup zboží a služeb. Tento odhad je v rámci možností relativně přesný. Pro přesnější určení by byla zapotřebí detailní analýza závěrečných účtů vybraných zadavatelů. Největším problémem je však časová nespojitost. Jako příklad zde uvedu město Klatovy. V roce 2006 byla městem zadána VZ na projekt týkající rekonstrukce kanalizace a vodovodní sítě v hodnotě přes 500 milionů korun, která však byla proplácena několik dalších let. Ve výdajích města tak figuruje i v hodnoceném období, zadána však byla rok před ním. I z tohoto důvodu jsem přistoupil ke snížení váhy ukazatele č. 1.

Vzorec výpočtu zIndexu s upravenými váhami prvních tří ukazatelů má poté následující tvar:

$$Z = (0,3z_1 + 0,6z_2 + 0,1z_3) * (0,2z_4 + 0,2z_5 + 0,1z_6 + 0,05z_7 + 0,2z_8 + 0,2z_9 + 0,05z_{10})$$

Z je hodnota souhrnného zIndexu a z_1 až z_{10} jsou hodnoty jednotlivých ukazatelů zIndexu. ZIndex prostřednictvím jednotlivých ukazatelů hodnotí zadavatele veřejných zakázek. Jak uvádí jeden z autorů zIndexu Jiří Skuhrovec, negativní hodnocení v rámci

¹² Způsob výpočtu výdajů a stanovení výběru paragrafů a položek rozpočtové skladby (příloha č. 1) byl částečně určen na základě konzultací s analytičkou Credit Czech Bureau Věrou Kameníčkovou a doc. Ing. Petrem Tománkem, CSc.

zIndexu není bezprostředním důkazem o korupci, ale ukazuje na rizika – místa, otevřená možné korupci. Nízká hodnota zIndexu pak může poukazovat i na nekompetentnost a neefektivnost konkrétního zadavatele. ZIndex nabývá hodnot 0 až 1. Nutné je nicméně zmínit, že i hodnocení pomocí zIndexu doprovází některá omezení. Nejvýznamnějším je porovnatelnost zadavatelů VZ¹³. Autor práce si je tohoto omezení plně vědom. V současnosti však neexistuje jiný vhodný způsob jak hodnotit (a porovnat) zadavatele VZ.

5.3 Výsledky

Díky údajům na bázi zIndexu je tak možné provést prvotní analýzu regionální diferenciace korupce, resp. potenciální korupce, kterou v rámci ČR ještě nikdo neprovedl.

5.3.1 Regionální diferenciace zIndexu v rámci České republiky

Základním předpokladem (hypotézou) práce je, že se zvyšujícím se řádem (velikostí) jednotky (města) se zvyšuje riziko neefektivnosti a korupce. Na základě poskytnutých dat¹⁴ tak byla provedena korelační analýza. Výsledek korelace však vztah mezi velikostí města a rizikem neefektivnosti a korupce (vyjádřeno hodnotou zIndexu) neprokázal (Personův korelační koeficient: -0,04). Pro důkladnější zkoumání došlo k rozřazení obcí a měst do třech kategorií. Ani v tomto případě nedošlo k jasnému potvrzení zmíněného předpokladu. Nicméně řádově nejvyšší kategorie vykazuje nejnižší průměrnou hodnotu, v tomto ohledu je tak předpoklad splněn (tab. č. 6).

Tabulka č. 6: Průměrné hodnoty zIndexu na jednotlivých úrovních v rámci České republiky

kategorie	zIndex - průměr
I. Hlavní město Praha a statutární města	0,4863
II. města s více než 10 000 obyvateli	0,5190
III. města s více než 3 000 obyvateli	0,5154

Zdroj: ISVZUS

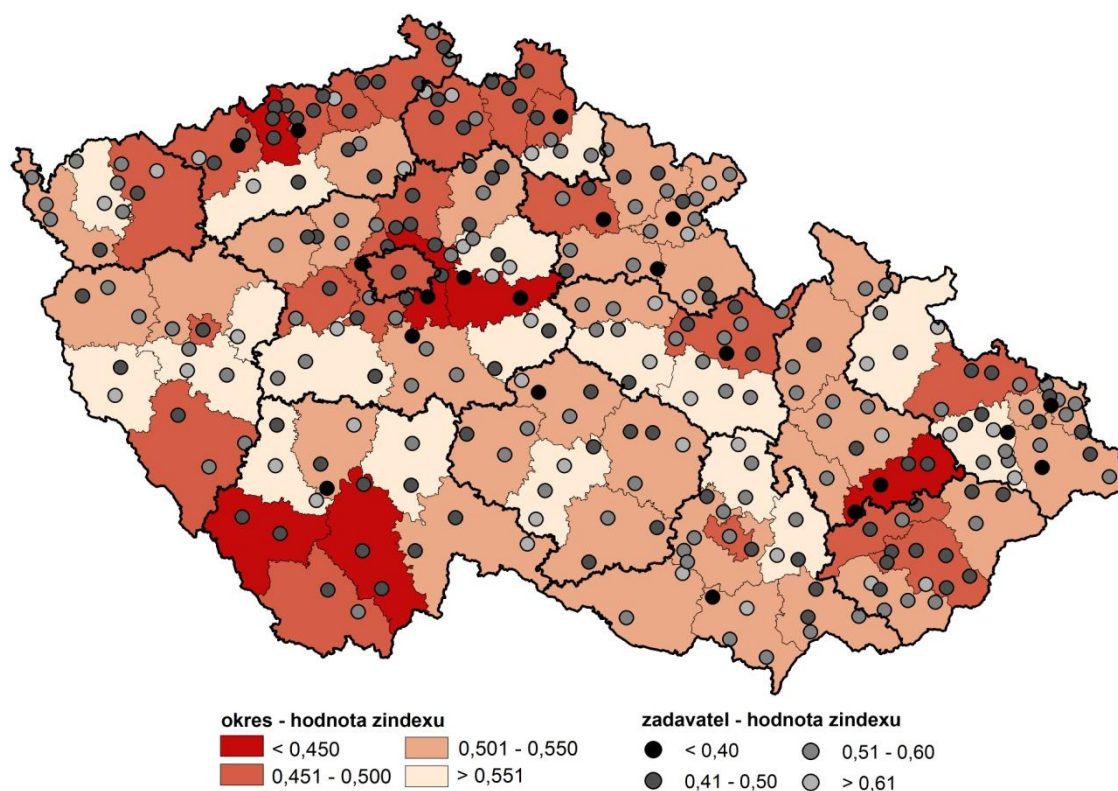
¹³ viz Porovnatelnost zadavatelů VZ (<http://wiki.zindex.cz/doku.php?id=porovnatelnost>)

¹⁴ jedná se o výsledky zIndexu složeného ze dvou ukazatelů (ukazatel č. 2 a 5), kdy byli hodnoceni zadavatelé s více než 3 000 obyvateli v období červen 2006 – červen 2010

Zkoumán byl také vztah mezi mírou urbanizace a hodnotou zIndexu na úrovni okresů. V tomto případě byla prokázána slabá negativní závislost (Pearsonův korelační koeficient: - 0,20). U okresů s vyšší mírou urbanizace tak lze předpokládat vyšší riziko korupce.

Ze zjištěných dat zatím nelze v rámci České republiky identifikovat významnější pravidelnosti regionální diferenciace zIndexu a tedy korupčního chování. I když grafické vyjádření (obr. č. 7) určité souvislosti naznačuje. Nižší hodnoty zIndexu a vyšší potenciál korupce vykazují urbanizované a některé další atraktivní regiony (severní Čechy, okolí Prahy, České Budějovice a Šumava), naopak vyšší hodnotu a tudíž nižší míru korupce vykazují například venkovštější oblasti Českomoravské vrchoviny (viz obr. č. 7).

Obrázek č. 7: Regionální diferenciace zIndexu v rámci České republiky



Zdroj: ISVZUS

Pozn.: hodnocení na úrovni okresů odpovídá váženému průměru hodnot zadavatelů daného okresu (vahou je zde počet obyvatel)

5.3.2 Hodnocení procesu zadávání veřejných zakázek v Plzeňském a Karlovarském kraji

Cílem této podkapitoly je podrobněji zhodnotit zadávání VZ v Plzeňském a Karlovarském kraji na základě analýzy vybraných zadavatelů (obr. č. 6). Vyhodnoceny budou jak výsledky souhrnného zIndexu, tak i výsledky jednotlivých ukazatelů. Následně proběhne komparace a diskuse výsledků na jednotlivých úrovních dle velikosti zadavatele tj. krajská města, města s více než 10 000 obyvateli a menší města s více než 3 000 obyvateli.

Tabulka č. 7: Počet hodnocených zadavatelů a veřejných zakázek

kategorie	počet hodnocených zadavatelů			počet VZ
	celkem	Plzeňský kraj	Karlovarský kraj	
I. krajská města	2	1	1	68
II. města s více než 10 000 obyvateli	11	5	6	145
III. města s více než 3 000 obyvateli	14	8	6	94
celkem:	27	13	14	307

Zdroj: ISVZUS

5.3.2.1 Výsledky zIndexu

Za účelem porovnání praxe zadávání veřejných zakázek na jednotlivých úrovních byly vypočteny průměrné hodnoty zIndexu pro každou kategorii zadavatelů (tab. č. 8). Přičemž však zároveň dochází ke skrytí rozdílů v rámci jednotlivých kategorií.

Nejnižší hodnoty souhrnného zIndexu dosáhla kategorie krajských měst. Můžeme tak říct, že zadávání veřejných zakázek ve zkoumaných krajských městech doprovází horší praxe, než je tomu na ostatních úrovních (tj. kategorie II. a III.). Zbývající kategorie II. a III. vykazují téměř totožné hodnoty. Na obou úrovních se tak vyskytuje relativně stejné množství zadavatelů jednak s nižší a jednak s vyšší hodnotou zIndexu, přičemž ani na jedné úrovni významně nepřevládá počet zadavatelů s nižší hodnotou zIndexu a naopak.

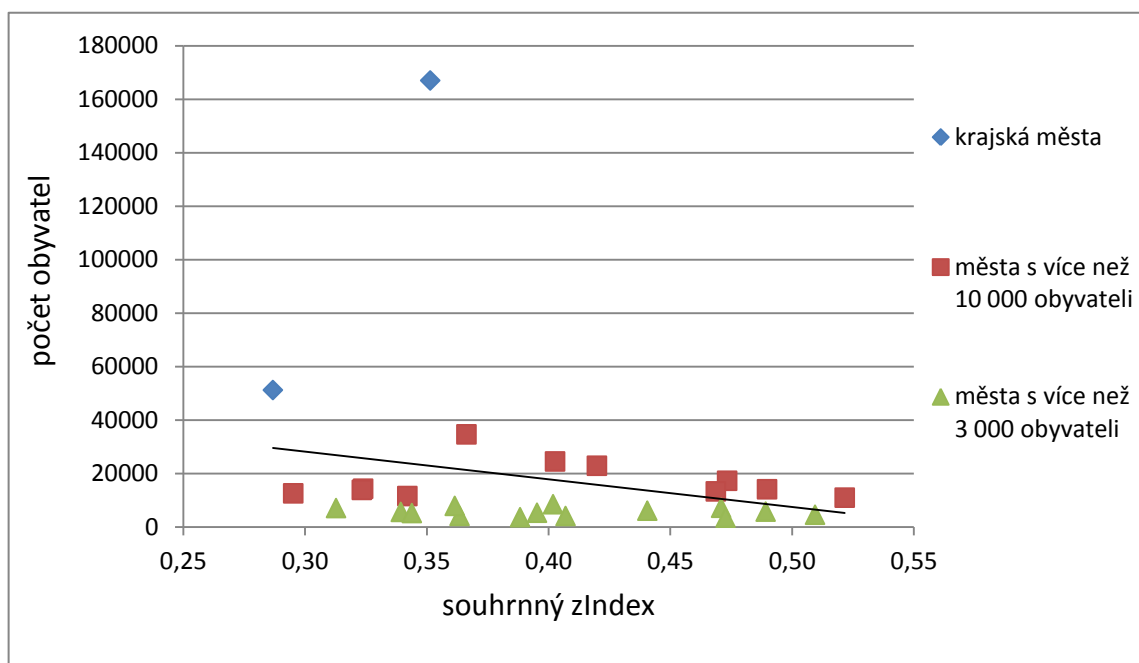
Tabulka č. 8: Průměrné hodnoty zIndexu na jednotlivých úrovních v rámci Plzeňského a Karlovarského kraje

kategorie	souhrnný zIndex	
	průměr	medián
I. krajská města	0,3191	0,3191
II. města s více než 10 000 obyvateli	0,4024	0,4026
III. města s více než 3 000 obyvateli	0,4025	0,3985

Zdroj: ISVZUS

Vztah mezi velikostí zadavatele a hodnotou souhrnného zIndexu byl vyhodnocen na základě jednoduché korelační analýzy. K jednotlivým zadavatelům byly přiřazeny údaje o počtu obyvatel včetně hodnot souhrnného zIndexu. Na základě těchto dat byla prokázána slabá negativní závislost (Pearsonův korelační koeficient: - 0,22). S rostoucí velikostí zadavatele se tak snižuje hodnota souhrnného zIndexu (graf č. 5), což pravděpodobně indikuje snížení transparentnosti zadávání VZ.

Graf č. 5: Vztah mezi velikostí zadavatele a souhrnným zIndexem



Zdroj: ISVZUS

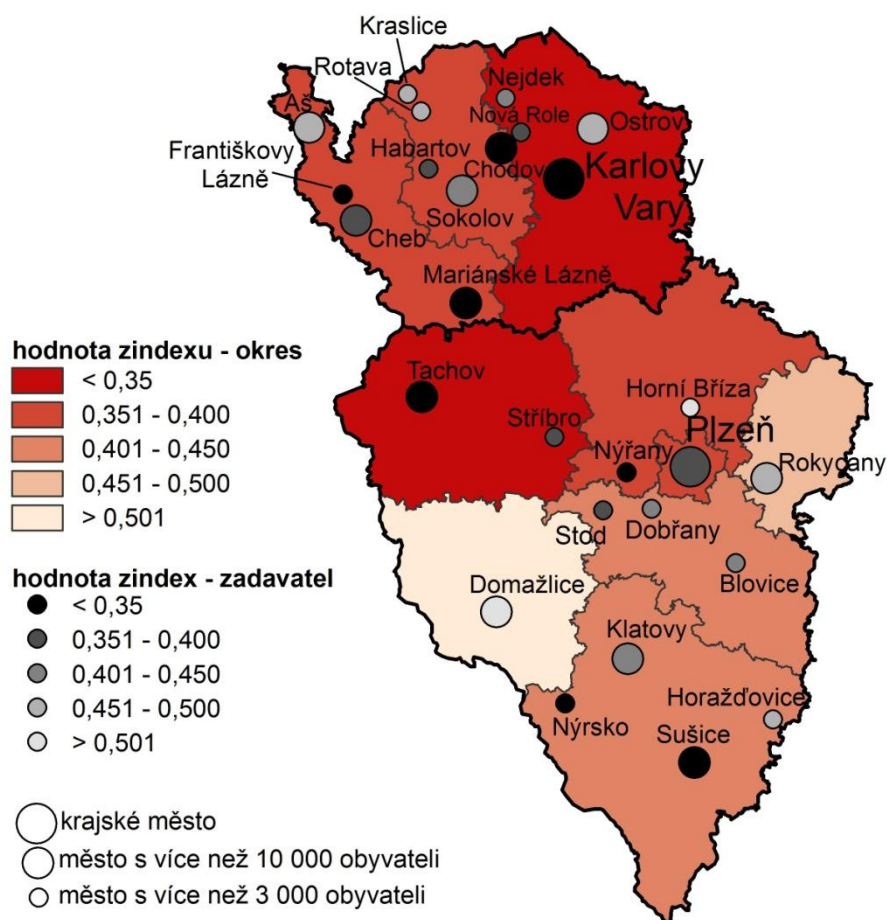
V porovnání krajů lze říct, že k horšímu zadávání veřejných zakázek dochází v Karlovarském kraji. A to jak na úrovni krajského města, tak i na úrovni měst s více než 10 000 obyvateli. Na úrovni menších měst je situace téměř stejná (viz tab. č. 9 a obr. č. 8). Úplné hodnocení všech vybraných zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje je uvedeno v příloze (viz příloha č. 2).

Tabulka č. 9: Zadávání veřejných zakázek na jednotlivých úrovních hodnocených krajů

Plzeňský kraj	souhrnný zIndex		Karlovarský kraj	souhrnný zIndex	
	průměr	medián		průměr	medián
krajské město	0,3514	0,3514	krajské město	0,2867	0,2867
města s více než 10 000 obyvateli	0,4184	0,4198	města s více než 10 000 obyvateli	0,3930	0,3844
města s více než 3 000 obyvateli	0,3990	0,3976	města s více než 3 000 obyvateli	0,4072	0,3985

Zdroj: ISVZUS

Obrázek č. 8: Hodnocení vybraných zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje



Zdroj: ISVZUS

I když se jedná o poměrně omezené hodnocení (na úrovni bývalých okresů pouze dvou krajů), tak lze dokumentovat podobné analogické souvislosti jako na úrovni České republiky. Nižší hodnotu zIndexu a tudíž vyšší pravděpodobnost korupce v případě větších a atraktivních měst (Plzeň, Karlovy Vary, Cheb, Mariánské Lázně, Františkovy Lázně), urbanizovanějších regionů a naopak (Domažlice, Rokycany). Výjimka

v případě okresu Tachov pravděpodobně souvisí s rozvojem podnikatelských aktivit podél dálnice do Německa.

5.3.2.2 Otevřenost výběrových řízení

Volba druhu řízení ovlivňuje míru konkurence a určuje transparentnost celého procesu zadání VZ, má tak vliv jak na konečnou cenu zakázky, tak i na možnost veřejné kontroly.

Vlivem otevřenosti výběrového řízení na míru konkurence a konečnou cenu VZ se zabýval Pavel (2010). Ve své práci analyzoval VZ na stavby dopravní infrastruktury, přičemž došel k závěru, že použití užšího řízení vedlo k růstu ceny o 11,56 % ceny předpokládané. Dalším vlivem v případě použití užšího řízení je snížení počtu podaných nabídek o necelé 3 %. Volba užšího typu řízení tak může potenciálně omezit konkurenci a vést k růstu konečné ceny VZ.

K hodnocení otevřenosti výběrových řízení byl použit jeden z ukazatelů z Indexu, v tomto případě ukazatel č. 2. Výpočet tohoto ukazatele je založen na tom, že je každému druhu řízení přidělena určitá hodnota, která vyjadřuje schopnost daného řízení vyvolat dostatečnou soutěž mezi potenciálními dodavateli a jeho transparentnost. Například otevřené řízení má hodnotu 1, užší řízení 0,5, jednací řízení bez uveřejnění 0 atd. Zadavatel, který by zadal všechny zakázky prostřednictvím otevřeného řízení, by tak měl hodnotu 1. V rámci hodnocených zadavatelů tento ukazatel vykazuje vysoké hodnoty (tab. č. 10), lze tak předpokládat, že nejčastěji používaným druhem zadávacího řízení bude otevřené řízení. Podle hodnot jednotlivých kategorií by mělo být otevřené řízení největší měrou zastoupené u měst s více než 10 000 obyvateli.

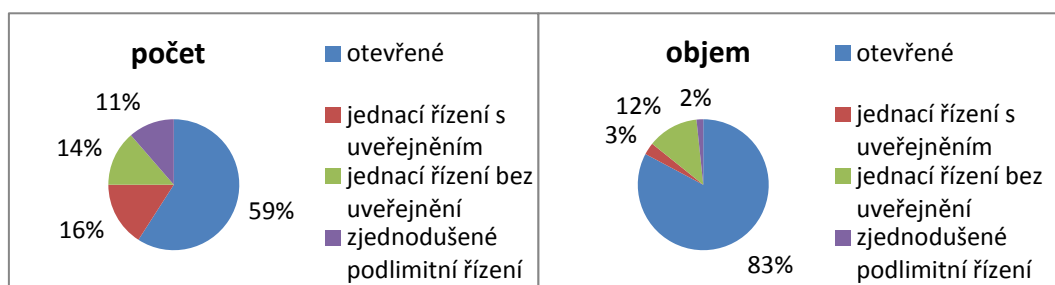
Tabulka č. 10: Otevřenost výběrových řízení na jednotlivých úrovních

kategorie	ukazatel č. 2 otevřenost výběrových řízení	
	průměr	medián
I. krajská města	0,8230	0,8230
II. města s více než 10 000 obyvateli	0,8348	0,8606
III. města s více než 3 000 obyvateli	0,8054	0,8238

Zdroj: ISVZUS

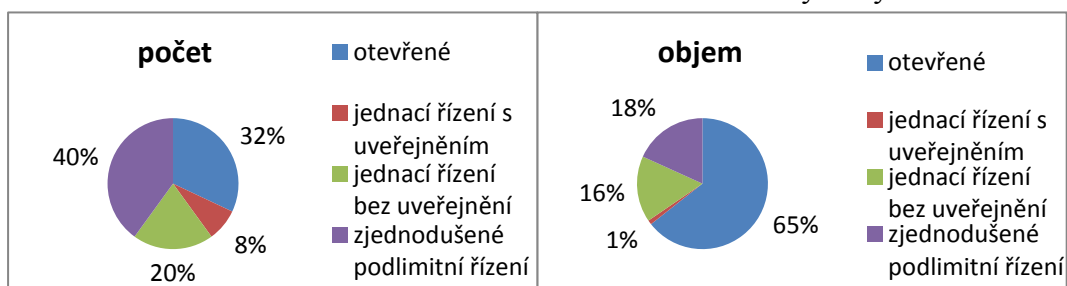
Odlišná praxe (oproti ostatním kategoriím) v používání jednotlivých druhů zadávacího řízení panuje především u krajských měst (graf č. 6 a 7). Plzeň i Karlovy Vary ve značné míře využívají k zadávání VZ nejméně transparentní druh zadávacího řízení, kterým je jednací řízení bez uveřejnění. Tento druh zadávacího řízení zadavateli umožňuje obrátit se na konkrétní zadavatele (i pouze na jediného) s výzvou k jednání. Takový postup vytváří značný prostor pro korupční jednání. Z celkového porovnání obou měst podle zvolených druhů zadávacích řízení vychází lépe Plzeň.

Graf č. 6: Struktura zadávacích řízení statutárního města Plzně



Zdroj: ISVZUS

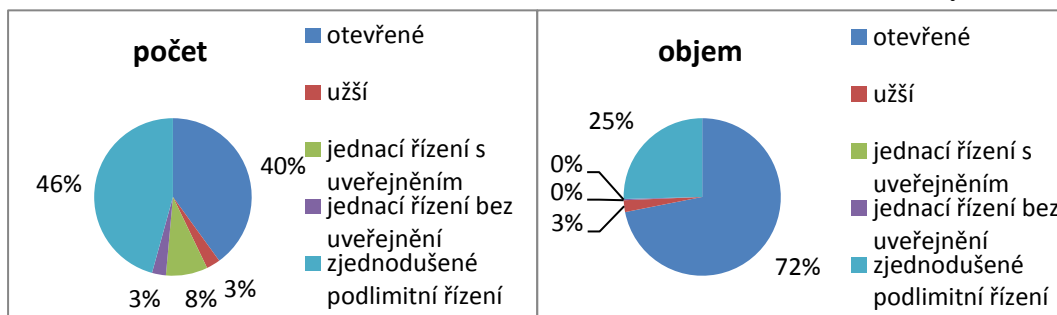
Graf č. 7: Struktura zadávacích řízení statutárního města Karlovy Vary



Zdroj: ISVZUS

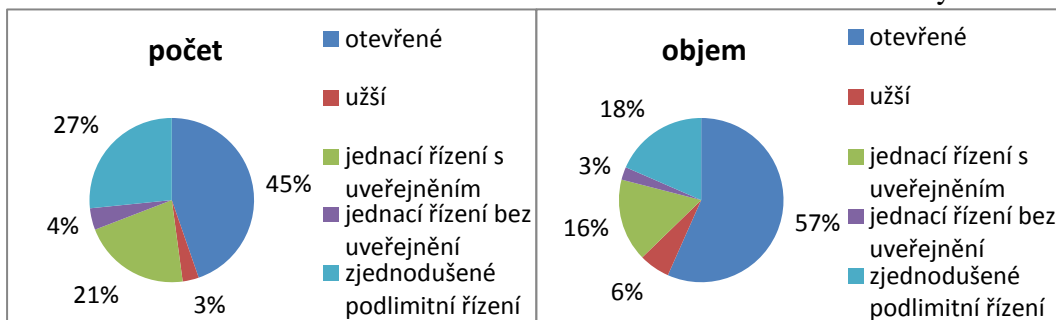
U dalších kategorií zadavatelů lze pozorovat zejména zvýšení podílu zjednodušeného podlimitního řízení (graf č. 8 a 9). Vzhledem k častější realizaci VZ s nižší cenou u menších zadavatelů a charakteristice tohoto typu řízení (viz 4.1.2 Druhy zadávacích řízení) není nárůst toho druhu zadávacího řízení překvapující. Zjednodušené podlimitní řízení je pro zadavatele atraktivní vzhledem ke krátkým lhůtám pro podání nabídek, snadnější proceduře a nízké míře otevřenosti pro potenciální nevyzvané dodavatele. I díky těmto vlastnostem patří k nejvyužívanějším druhům zadávacího řízení. Celkem překvapivým, nicméně pozitivním faktem je zcela minimální počet použitých užších řízení u všech kategorií.

Graf č. 8: Struktura zadávacích řízení na úrovni měst s více než 10 000 obyvateli



Zdroj: ISVZUS

Graf č. 9: Struktura zadávacích řízení na úrovni měst s více než 3 000 obyvateli



Zdroj: ISVZUS

5.3.2.3 Míra konkurence

Je prokázáno, že míra konkurence na nabídkové straně pozitivně ovlivňuje konečnou cenu VZ. Pavel (2010) na příkladě VZ na dopravní infrastrukturu vypočetl, že každý dodatečný nabízející znamenal pokles vysoutěžené ceny v průměru o zhruba 3 %.

Při porovnání jednotlivých kategorií zadavatelů se opět odlišuje kategorie krajských měst (tab. č. 11). Hodnoty zbylých dvou kategorií jsou téměř totožné, lze tak předpokládat, že průměrné počty nabídek jsou na těchto úrovních podobné.

Tabulka č. 11: Míra konkurence na jednotlivých úrovních

kategorie	ukazatel č. 5 počet nabídek	
	průměr	medián
I. krajská města	0,4631	0,4631
II. bývalá okresní města a města s více než 10 000 obyvateli	0,6228	0,6154
III. města s více než 3 000 obyvateli	0,6186	0,6066

Zdroj: ISVZUS

Krajskými městy se budeme zabývat podrobněji. Nejdříve je třeba si krátce přiblížit, jak probíhá hodnocení míry konkurence dle použitého ukazatele zIndexu. Každá zakázka je hodnocena podle počtu nabízejících a má v celkovém hodnocení určitou váhu (váhou je zde konečná hodnota zakázky). Hodnota 0 tak odpovídá zadavateli, u kterého měly všechny zakázky pouze jediného nabízejícího. Hodnocení se dále zvyšuje s počtem nabídek.

Ukazatel č. 5 vykazuje u Plzně hodnotu 0,36 (nejnižší hodnota ze všech hodnocených zadavatelů). Příčinou je zejména malá konkurence u velkých stavebních zakázek. Průměrný počet nabídek u stavebních zakázek v hodnotě vyšší než 50 mil. korun je necelých 5 nabídek (konkrétně 4,78). U dvou stavebních zakázek v celkové hodnotě přes 350 mil. korun pak byl pouze jeden nabízející (obě zakázky zadány v rámci jednacního řízení bez uveřejnění). Nejvýznamněji však celkovou hodnotu ukazatele ovlivnila absolutně nejdražší zakázka Plzně v hodnotě 702 000 000 korun bez DPH (mj. předražená o více než 70 %, navíc s podezřele stanovenými kritérii pro zadání zakázky), u které byl pouze jediný nabízející. V případě Karlových Varů (hodnota 0,57, šesté nejhorší hodnocení) je příčina nízké hodnoty ukazatele míry konkurence obdobná. Malá konkurence u stavebních zakázek, které tvoří většinu zakázek a zadávání zakázek v rámci jednacního řízení bez uveřejnění s jediným nabízejícím.

Malou konkurenci u stavebních zakázek (především u těch větších), lze vysvětlit skutečností, že může existovat jen malý okruh firem, které mají technické a profesní zázemí k tomu, aby mohly tyto velké zakázky realizovat. V některých případech tak dochází ke sdružování firem, čímž se snižuje počet nabídek. Nedostatky však mohou být i na straně zadavatele, to by vyžadovalo detailnější analýzu jednotlivých zakázek, jejich kritérií apod. Průměrné počty nabídek u hodnocených zadavatelů odpovídají hodnotám, které jako průměrné uvádí Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice. V případě stavebních zakázek jde dokonce o nadprůměr.

Tabulka č. 12: Průměrné počty nabídek u hodnocených zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje

druh veřejné zakázky	průměrný počet nabídek
stavební	6,79
služby	4,48
dodávky	3,37

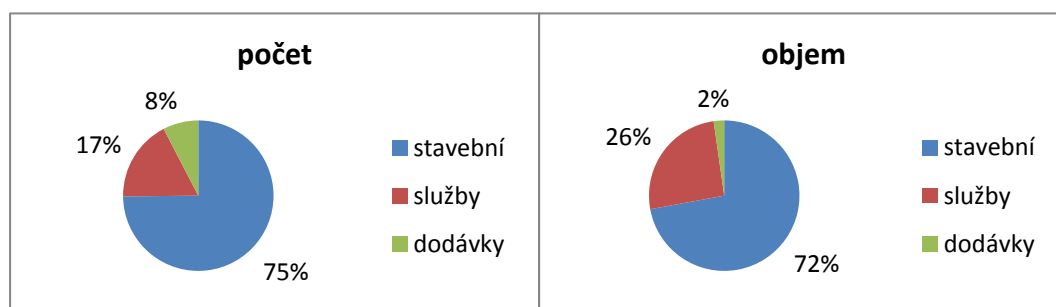
Zdroj: ISVZUS

Příkladem jak otevřené řízené a větší míra konkurence pozitivně ovlivňují konečnou cenu VZ mohou být například stavební zakázky města Horažďovice. Při otevřeném řízení se o zakázku ucházelo přibližně dvakrát více dodavatelů a průměrně bylo dosaženo téměř čtyřnásobně větších úspor vzhledem k předpokládané ceně.

5.3.2.4 Podíly jednotlivých druhů veřejných zakázek

Podle očekávání tvoří nejvýznamnější část celkového souboru hodnocených VZ zakázky stavební a to jak z hlediska počtu, tak i z hlediska objemu (graf č. 10).

Graf č. 10: Podíly jednotlivých druhů veřejných zakázek dle jejich počtu a objemu



Zdroj: ISVZUS

K hodnocení jednotlivých úrovní zde přistoupit nelze. Příčinou je skutečnost, že neznáme objem ani strukturu VZMR, které tvoří velmi významnou část VZ, zvláště u menších měst. Lze tak jen předpokládat, jaký je skutečný podíl jednotlivých druhů na celkovém množství VZ u jednotlivých kategorií zadavatelů. Z mých dosavadně získaných poznatků soudím, že stavební zakázky dominují na všech úrovních. U zakázek na služby se zvyšuje jejich podíl na celkovém počtu i objemu spolu se zvyšující se velikostí zadavatele. V případě zakázek na dodávky se počet i objem s velikostí zadavatele nemění a zůstává relativně stejný.

5.3.2.5 Efektivita zadávání veřejných zakázek

Zadavatel má povinnost u veřejné zakázky stanovit její předpokládanou cenu podle způsobu, který stanovuje ZVZ. Tato cena by poté měla být obsažena i ve formuláři, který zadavatel posílá k uveřejnění provozovateli ISVZUS. V praxi tomu však ne vždy tak je. Například u Karlových Varů nebyla předpokládaná cena uvedena u více než poloviny hodnocených zakázek. Pokud je uveřejněna předpokládaná i konečná cena můžeme tyto dvě ceny porovnat a zjistit tak, jak efektivně zadavatel postupuje při zadávání VZ nebo zda naopak nejsou zakázky předražovány.

Bylo zjištěno, že největších průměrných úspor je dosahováno u VZ na služby, následují VZ na dodávky a stavební VZ. Ze zadavatelů dosahují průměrně největších úspor města s více než 3 000 tisíci obyvateli. Oproti tomu nejméně efektivní jsou v rámci dosahování úspor při VZ krajská města, a to zejména u stavebních zakázek. Celkem se však hodnoty průměrných úspor liší jen o několik procent (tab. č. 13).

Tabulka č. 13: Efektivita zadávání veřejných zakázek

kategorie	průměrná úspora (%)			
	celkem (tj. veškeré VZ)	druh veřejné zakázky		
		stavební	služby	dodávky
I. krajská města	8,0	2,0	16,5	53,0*
II. města s více než 10 000 obyvateli	10,6	10,4	20,6	8,2
III. města s více než 3 000 obyvateli	12,4	12,5	19,2	6,3
celkem (tj. veškerá města)	11,3	10,8	19,4	11,0

Zdroj: ISVZUS

Pozn.: * hodnocení se týkalo pouze Plzně, přičemž se jedná pouze o 3 VZ, Karlovy Vary v hodnoceném období nezadaly žádnou VZ na dodávky

V tabulce jsou uvedeny průměrné úspory oproti předpokládané ceně. Při použití otevřeného řízení dochází u některých VZ k velmi významnému snížení ceny vůči ceně předpokládané. Jako příklad lze uvést VZ na dodávku kancelářského nábytku pro Magistrát města Plzně s předpokládanou cenou 8 000 000 korun. VZ byla realizována otevřeným řízením s účastí 22 uchazečů a byla tak vysoutěžena za 1 576 310 korun. Nejvyšší relativní rozdíly podle druhu VZ vykazuje oblast VZ na služby (tab. č. 14).

Tabulka č. 14: Disproporce jednotlivých druhů veřejných zakázek

	druh veřejné zakázky		
	stavební	služby	dodávky
průměrná hodnota rozdílů mezi předpokládanou a konečnou cenou VZ (%)*	16	25	14

Zdroj: ISVZUS

Pozn.: * ve výpočtu jsou zahrnuty, jak případy kdy se jedná o úspory, tak i případy, kdy je konečná cena VZ vyšší než předpokládaná (v tom případě se jedná o zápornou hodnotu, pro výpočet je však uvažována absolutní hodnota tohoto čísla)

5.3.2.4 Výdaje zadavatelů na veřejné zakázky

Každý zadavatel vynakládá na VZ určitý objem finančních prostředků. Stanovení přesného objemu za určité období je však velmi obtížné, ne-li nemožné. A to především kvůli časové nekonzistenci plnění VZ vzhledem k rozpočtu. Byl tak vypočten odhad objemu výdajů (viz 5.2 Metodika), u kterých je předpokládáno, že byly vynaloženy prostřednictvím VZ. Podíly odhadovaných výdajů na VZ u jednotlivých úrovní uvádí následující tabulka (tab. č. 15).

K průměrně nejvyšším výdajům na VZ dochází u krajských měst, a to jak vzhledem k rozpočtu, tak i v přepočtu na obyvatele. Takové zjištění bylo celkem očekávané. Velké města mají díky rozpočtovému určení daní (RUD) vyšší příjmy v přepočtu na obyvatele a mají tak více prostředků na investiční akce. U zbylých dvou kategorií jsou podíly VZ na rozpočtu zadavatelů nižší a srovnatelné. Při porovnání průměrných hodnot prostředků na VZ vzhledem k počtu obyvatel jsou výsledky podobné. Otázkou však je, jak hodnotit výrazně vyšší hodnoty výdajů na VZ v přepočtu na obyvatele v rámci jedné kategorie (v případě měst s více než 3 000 obyvateli například Dobruška a Františkovy Lázně). Do jaké míry a zda vůbec to může svědčit například o rizikovém hospodaření (budoucí finanční závazky), neefektivním nakládání s prostředky a zda to nesvědčí spíše o schopnosti připravit kvalitní projekty, získat dotace a následně tyto projekty realizovat.

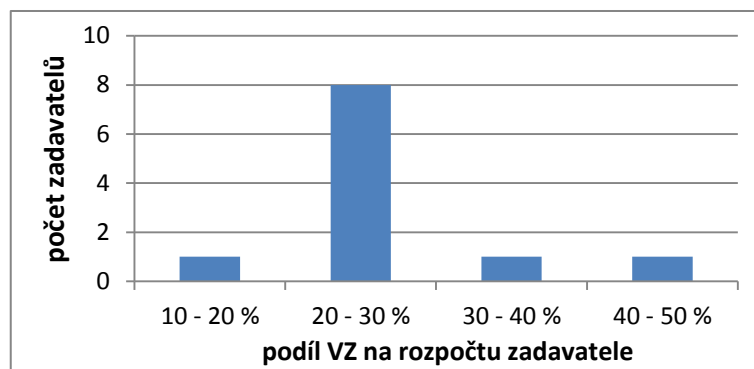
Největší rozdíly (ve výdajích na VZ) jsou u měst s více než 3 000 obyvateli. Řada menších měst investovala v přepočtu na obyvatele velmi málo, zároveň však několik měst v této kategorii vynaložilo na VZ poměrně velký objem finančních prostředků (graf č. 12, podrobněji viz příloha č. 3).

Tabulka č. 15: Výdaje zadavatelů na veřejné zakázky vzhledem k rozpočtu a počtu obyvatel

	podíl výdajů na VZ vzhledem k rozpočtu (%)		průměrná hodnota výdajů na VZ/1 obyvatele (Kč)	
	průměr	medián	průměr	medián
krajská města	37	37	45 467	45 467
města s více než 10 000 obyvateli	28	27	28 710	28 002
města s více než 3 000 obyvateli	28	27	26 954	19 288

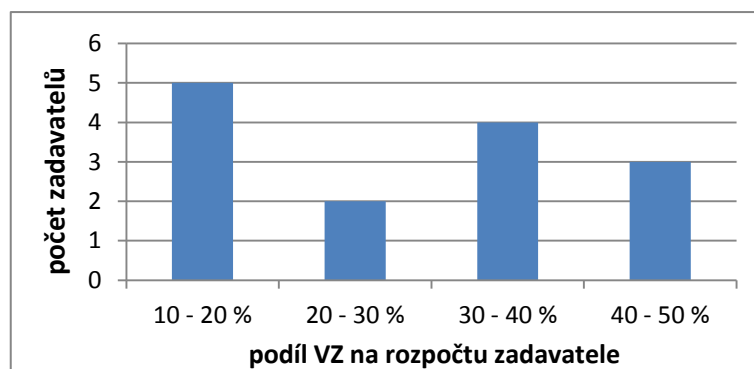
Zdroj: ISVZUS

Graf č. 11: Podíl veřejných zakázek na rozpočtu u měst s více než 10 000 obyvateli



Zdroj: ISVZUS

Graf č. 12: Podíl veřejných zakázek na rozpočtu u měst s více než 3 000 obyvateli



Zdroj: ISVZUS

Příjmy jednotlivých zadavatelů jsou ovlivněny zejména RUD. Se současně schválenými změnami RUD tak lze očekávat v této oblasti značné změny. Dojde ke zvýšení příjmů menších měst na úkor těch největších (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň). Tyto města tak budou muset více šetřit, jelikož budou hospodařit s menším objemem prostředků (novela RUD tak v případě zmíněných měst může mít do určité míry význam protikorupčního opatření). Naopak menší města budou méně závislá na různých dotacích při realizaci investičních akcí, protože v jejich případě se objem prostředků, se kterým budou hospodařit, zvětší. To sebou přináší i větší množství korupčních příležitostí. Zároveň s novým rozpočtovým určením daní tak bude nutné také zvýšit kontrolní činnost nad hospodařením obcí. K tomu by mělo vést například rozšíření pravomocí NKÚ.

5.3.2.6 Příklady špatné praxe

Při hodnocení VZ vybraných zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje lze u některých konkrétních případů minimálně vyslovit podezření z manipulace v rámci soutěže či označit daný případ VZ za podivný.

Vybrané příklady špatné praxe hodnocených zadavatelů:

Františkovy Lázně

Předmět veřejné zakázky: rekonstrukce základní školy

Cena: 197 784 509 Kč včetně DPH

Zadavatel neoprávněně zamezil čtyřem dodavatelům z celkem pěti v účasti na zadávacím řízení. Nelze vyloučit, že tyto společnosti mohly předložit výhodnější nabídky (ÚHOS 2011). Zadáání VZ navíc proběhlo bez následného uveřejnění Oznámení o zadání zakázky v ISVZUS, které je podle ZVZ pro zadavatele povinné. Zakázka tak není veřejně dohledatelná.

Sokolov

Předmět veřejné zakázky: rekonstrukce haly zimního stadionu

Cena: 148 042 082 Kč včetně DPH

V tomto případě se jedná o netransparentní nastavení hodnotících kritérií, které určují vítězného uchazeče. Zadavatel v rámci hodnocení nabídek podle dílčího kritéria hodnotil nabídky vybraného uchazeče v rozporu se zadávacími podmínkami. Takový postup tak podstatně ovlivnil výběr nevhodnější nabídky (ÚHOS 2009).

Plzeň

Předmět veřejné zakázky: měření rychlosti vozidla a průjezdu křižovatky na červené světlo

Cena: 835 380 000 Kč včetně DPH

Absolutně nejdražší VZ Plzně byla zadána jedinému dodavateli, který se u ní ucházel. Konečná cena byla o více než 70 % vyšší než cena předpokládaná. Vzhledem k neuvedení doby plnění VZ, nelze tuto VZ porovnat s dalšími podobnými zakázkami. Dodávaný systém měření rychlosti navíc fungoval za celou dobu projektu přibližně jen

8 dní. Město tak vypovědělo dodavateli smlouvu a zatím bez známého výsledku usilovalo o dohodu o narovnání (QAP 2012).

Ve všech třech případech byl proces zadávání VZ realizován prostřednictvím mandátáře (viz 4.3 Veřejné zakázky a korupce). Lze tak předpokládat, že se jedná o zadavateli často využívaný způsob, jak zmanipulovat proces zadávání VZ.

5.4 Vyhodnocení hypotéz

Vyhodnocení stanovených hypotéz a jejich ověření je založeno na základě zjištěných poznatků o VZ vybraných zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje.

H1: Transparentnost veřejných zakázek se snižuje s rostoucím řádem obce. U větších měst se předpokládá častější výskyt problematických veřejných soutěží a vyšší neefektivita v nakládání s veřejnými prostředky v rámci veřejných zakázek.

Z výsledků souhrnného zIndexu vybraných zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje vyplývá, že mezi velikostí zadavatele a hodnotou souhrnného zIndexu, který hodnotí transparentnost VZ, existuje slabá negativní závislost. To znamená, že s rostoucí velikostí zadavatele se tak snižuje transparentnost zadávání VZ. Rovněž nejvyšší kategorie měst (krajská města) vykazuje nejnižší průměrnou hodnotu zIndexu. U zbylých kategorií je však výsledek průměrných hodnot zIndexu téměř shodný. Tato část hypotézy tak není zcela potvrzena. Oproti tomu výsledky efektivity zadávání VZ na jednotlivých úrovních se shodují s předpokladem vyšší neefektivity (resp. menší efektivity) v nakládání s veřejnými prostředky u řádově větších obcí. I přes neúplné potvrzení hypotézu H1 nelze zamítnout.

H2: Dominují stavební veřejné zakázky.

Podíly jednotlivých druhů VZ na celkovém počtu a objemu VZ hodnocených zadavatelů se shodují s předpokládanou hypotézou. Stavební zakázky jednoznačně dominují a to jak z hlediska počtu tak i objemu. Hypotézu H2 tedy opět nezamítáme.

H3: Relativně největší cenové disproporce se týkají zakázek na služby.

Nejvyšší cenové disproporce vykazují skutečně zakázky na služby, následují stavební zakázky a zakázky na dodávky. Důvodem je obtížné určení předpokládané hodnoty u těchto zakázek. V této sféře tak může docházet, jak ke značné neefektivitě

vynakládání prostředků a ztrátám, tak i k potenciálně nejvyšším relativním úsporám. I v tomto případě se tak výsledek shoduje s tím, co bylo předpokládáno. Hypotézu H3 proto rovněž není možné zamítnout.

6. Závěr

Cílem práce bylo zkoumat potenciální korupci na základě hodnocení veřejných zakázek z geografického pohledu – postihnout její regionální diferenciaci a pokusit se identifikovat možné pravidelnosti geografické distribuce korupce v České republice.

V případě hodnocení České republiky jako celku nebyla na základě poskytnutých dat prokázána žádná závislost mezi velikostí zadavatele VZ a hodnotou zIndexu reprezentující kvalitu zadávání VZ. Na úrovni měst České republiky nebyla jasně potvrzena ani hypotéza, že se transparentnost VZ snižuje s rostoucím řádem obce. Řádově nejvyšší kategorie měst sice dosáhla nejnižšího hodnocení, zároveň však města s více než 10 000 obyvateli dosáhla nepatrně vyšší hodnoty zIndexu než kategorie měst s více než 3 000 obyvateli. Tomuto faktu nicméně nepřikládám rozhodující význam, neboť právě u poslední zmíněné kategorie může dojít ke značnému zkreslení hodnocení vzhledem k malému počtu hodnocených VZ.

U komplexnějšího hodnocení vybraných zadavatelů VZ Plzeňského a Karlovarského kraje naopak byla zjištěna slabá negativní závislost mezi velikostí zadavatele VZ a hodnotou zIndexu reprezentující kvalitu zadávání VZ. Řádově nejvyšší kategorie měst tak sice opět dosáhla nejnižšího hodnocení, nicméně k průkaznému potvrzení hypotézy, která předpokládá, že se transparentnost VZ snižuje s rostoucím řádem obce, rovněž nedošlo. Potvrdil se však předpoklad vyšší neefektivity v nakládání s veřejnými prostředky v rámci VZ u řádově větších měst.

Zajímavé jsou výsledky regionální diferenciaci zIndexu. Navzdory předchozím nepříliš přesvědčivým výsledkům korelací vytvořené grafy a kartogramy vycházející z hodnot zIndexu určité souvislosti naznačují. Nižší hodnoty zIndexu a vyšší potenciál korupce vykazují urbanizované (severní Čechy, Praha, Brno, Plzeň) a některé další atraktivní regiony (okolí Prahy, České Budějovice, Šumava). Takové hodnocení podporují i policejní statistiky a mediální obraz některých měst z těchto regionů. U regionální diferenciaci zIndexu Plzeňského a Karlovarského kraje lze poté zaznamenat analogické souvislosti jako na úrovni České republiky.

Je zřejmé, že pro důvěryhodné a statisticky přesvědčivější výsledky by bylo potřeba získat úplné údaje o VZ hodnocených zadavatelů. To především znamená mít údaje také o VZMR. Stejně tak je časem nutné provést hodnocení zadavatelů VZ za období trvající

alespoň dvě volební období a porovnat tak praxi jednotlivých politických reprezentací v oblasti zadávání VZ. Chybí například ale i studie zabývající se dopady decentralizace veřejné správy ve vztahu ke korupci. Otázka decentralizace rozhodování a problémy s tím související jsou přitom aktuální i dnes, kdy padají například návrhy na centralizaci korupčními případy nechvalně proslavených Regionálních operačních programů.

7. Použitá literatura a zdroje

Literatura

- BECKER, G. S., STIGLER, G. J. (1974): Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3, č. 1, s. 1-18
- BECKER, S. O. a kol. (2009): Common political culture: evidence on regional corruption contagion. *European Journal of Political Economy*, 25, č. 3, s. 300-310
- BROWN, E., CLOKE, J. (2011): Critical perspective on corruption: an overview. *Critical perspectives on international business*, 7, č. 2, s. 116-124
- CHMELÍK, J. a kol. (2003): Pozornost, úplatek a korupce. Linde Praha, Praha, 222 s.
- CHMELÍK, J., TOMICA, Z. (2011): Korupce a úplatkářství. Linde Praha, Praha, 283 s.
- DEL MONTE, A., PAPAGNI, E. (2007): The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis. *European Journal of Political Economy*, 23, č. 2, s. 379-396
- DININIO, P., ORTTUN, R. W. (2004): Explaining Patterns of Corruption in the Russian Regions. *World Politics*, 57, č. 4, s. 500-529
- DREHER, A. a kol. (2004): Corruption around the world: Evidence from a structural model. *Journal of Comparative Economics*, 35, č. 3, 443-466
- FISMAN, R., GATTI, R. (2002): Decentralization and corruption: evidence from U.S. federal transfer programs. *Public Choice*, 113, č. 1, s. 25-35
- FRIČ, P. a kol. (1999): Korupce na český způsob. 1. vydání. G Plus G, Praha, 302 s.
- GALTUNG, F. (2006): Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices. In: Sampford C. J. G. a kol. (eds.): *Measuring Corruption*. Ashgate, Aldershot, 302 s.
- GLAESER, E. L., SAKS, R. E. (2006): Corruption in America. *Journal of Public Economics*, 90, č. 6-7, s. 1053-1072
- GOEL, R. K., NELSON, M. A. (2007): Are corrupt acts contagious?: Evidence from the United States. *Journal of Policy Modeling*, 29, č. 6, s. 839-850
- GOEL, R. K., NELSON, M. A. (2010): Cause sof corruption: History, geography and government. *Journal of Policy Modeling*, 32, č. 4, s. 433-447
- GOLDEN, M. A., PICCI, L. (2004): Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data. *Economics and Politics*, 17, č. 1, s. 37-75

- KAMENÍK, M. a kol. (2011): Transparentnost systému veřejných zakázek v ČR. Oživení, Praha, 32 s.
- KARKLINS, R. (2002): Typology of Post-Communist Corruption. Problems of Post-Communism, 49, č. 4, s. 22-32
- KOČENDA, L., LÍZAL, E. (2001): State of corruption in transition: case of the Czech Republic. Emerging Markets Review, 2, č. 2, s. 138-160
- KOHOUT, P. a kol. (2011): Boj proti korupci. Úřad vlády České republiky, Národní ekonomická rada vlády (NERV), Praha, 126 s.
- KRULÍK, O. (2004): Politická korupce a politická geografie (recenze). Kriminalistika, 6, č. 4, s. 321-326
- MARQUEZ, M. A. a kol. (2011): Exploring differences in corruption: the role of neighboring countries. Journal of Economic Policy Reform, 14, č. 1, s. 11-19
- NYE, J. S. (1967): Corruption and Political development: A Cost-Benefit Analysis. The American Political Science Review, 61, č. 2, s. 417-427
- OLKEN, B. A. (2005): Corruption Perceptions vs. Corruption Reality. Journal of Public Economics, 93, č. 7-8, s. 950-964
- PACHMANN, A. (2006): Povaha korupce v České republice. In: Dančák, B., Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.): Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 309 s.
- PACHMANN, A. (2010): Jak dál v boji s korupcí? Čtrnáctideník CEVRO, 4, č. 19-20, s. 1-5
- PAVEL, J. (2010): Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. Politická ekonomie, 3, č. 58, s. 343-356
- PERRY, P. J. (1997): Political Corruption and Political Geography. Ashgate, Aldershot, 157 s.
- SELDADYO, H. (2008): Corruption and Governance Around the World: An Empirical Investigation. PPI Publishers, Enschede, 159 s.
- SMITH, M. L. (2008): Vnímání a realita korupce v České republice. Nové výzkumy, metody a postupy, ISEA, Praha, 115 s.
- TOMÁŠEK, M. (2006): Systémové zdroje korupce v čase společenské změny v makro-sociologickém pohledu. In: Dančák, B., Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.): Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 309 s.

- TORRISI, G. (2009): A multilevel analysis on the economic impact of public infrastructure and corruption in Italian regions. *The IUP Journal of Infrastructure*, 9, č. 1, s. 17-51
- TREISMAN, D. (2000): The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, č. 3, s. 399-457
- TULLOCK, G. (1996): *Corruption Theory and Practise*. *Contemporary Economic Policy*, 14, č. 3, s. 6-13
- VOLEJNÍKOVÁ, J. (2007): *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. 1. vydání. Profess Consulting, Praha, s. 390
- VYMĚTAL, P. (2006): Typologie korupce. In: Dančák, B., Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.): *Korupce. Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 309 s.
- WILLIAMS, J. W., BEARE, M. E. (1999): The business of bribery: Globalization, economic liberalization and the „problem“ of corruption. *Crime, Law and Social Change*, 32, č. 2, s. 115-146

Internetové zdroje

- ANDVIG, J. C. (2006): Geographical spread of corruption. Policies, institutions and cross-country economic interaction. Part I: Issues, theory. [online]. [cit. 4. 6. 2012]. Norwegian Institute of International Affairs. Working paper č. 695. Dostupné z: <<http://english.nupi.no/content/download/646/14105/version/7/file/695.pdf>>.
- ARGHYROU, M. G. (2010): Corruption as a form of extreme individualism. An economic explanation based on geography and climate conditions. [online]. [cit. 5. 6. 2012]. Cardiff Business School. Working paper. Dostupné z: <http://business.cardiff.ac.uk/sites/default/files/E2010_8.pdf>.
- ATILLA, G. (2008): Is corruption contagious? An econometric analysis. [online]. [cit. 4. 6. 2012]. Norwegian Institute of International Affairs. Working paper č. 742. Dostupné z: <<http://english.nupi.no/content/download/6950/75842/version/2/file/WP-742-Attila.pdf>>.
- CVVM (2012a): *Názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí*. [online]. [cit. 26. 6. 2012] Dostupné z: <http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/101266s_po120405.pdf>.

CVVM (2012b): Spokojenost se stavem ve vybraných oblastech veřejného života – červen 2012. [online]. [cit. 26. 6. 2012] Dostupné z: <http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/101306s_ps120709.pdf>.

ČSÚ (2012): Národní účty a Předběžný odhad čtvrtletního HDP. [online]. [cit. 14. 7. 2012] Dostupné z: <<http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/kalendar/2011-hdp>>.

ČSÚ (2012): Počet obyvatel v obcích k 1. 1. 2011. [online]. [cit. 17. 7. 2012] Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/publ/1301-11-r_2011>.

DBM a kol. (2007). Vnímání korupce v ČR: Výzkum mezi politiky a manažery. [online]. [cit. 29. 6. 2012] Dostupné z: <http://www.dbm.cz/pfile/1Zprava_o_korupci.pdf>.

FISMAN, R., MIGUEL, E. (2006): Cultures of Corruption: Evidence from Diplomatic Parking Tickets. [online]. [cit. 20. 6. 2012] National Bureau of Economic Research. Working paper č. 12312. Dostupné z: <<http://www.nber.org/papers/w12312>>.

FRIČ, P. (2011): Systémová past. Časopis Respekt. [online]. [cit. 23. 6. 2012] Dostupné z: <<http://respekt.ihned.cz/c1-52093540-systemova-past>>.

KAMENÍK, M. (2008): Kvalita a transparentnost zadávání veřejných zakázek okresními městy v České republice. Oživení, Praha, 24 s. [online]. [cit. 29. 6. 2012] Dostupné z: <<http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/01/vyzkum-kvalita-transparentnost-vz.pdf>>.

KNACK, S. (2006): Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators. [online]. [cit. 20. 6. 2012] World Bank Policy Research Working Paper č. 3968. Dostupné z: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8377/wps3968.pdf?sequence=1>>.

Ministerstvo vnitra České republiky – Jak definovat pojem korupce? [online]. [cit. 11. 6. 2012] Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/faq-vymezeni-pojmu-jak-definovat-pojem-korupce.aspx>>.

Ministerstvo financí – ARISweb – Zobrazení finančních informací o územních samosprávných celcích (ÚSC). [online]. [18. 7. 2012] Dostupné z: <<http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/aris/iarisusc/index.pl>>.

Ministerstvo financí – ÚFIS – Zobrazení finančních informací o územních samosprávných celcích (ÚSC). [online]. [18. 7. 2012] Dostupné z: <<http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl>>.

OECD – slovník statistických pojmů. Bid-rigging. [online]. [cit. 27. 6. 2012] Dostupné z: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3334>>.

PEHE, J. (2011): Co je systémová korupce a Jak z ní ven? [online]. [cit. 23. 6. 2012] Dostupné z: <<http://www.pehe.cz/Members/redaktor/co-je-systemova-korupce-aneb-jak-z-ni-ven>>

Policie České republiky – Co je korupce. [online]. [cit. 12. 6. 2012] Dostupné z: <<http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx>>.

QAP (2012): Město vypoví smlouvu se společností, která měla měřit rychlost na křižovatkách. QAP.cz – Informace z Plzeňského kraje kvapem. [online]. [cit. 21. 7. 2012] Dostupné z: <<http://www.qap.cz/zpravy/zpravy-plzen/object/mesto-vypovi-smlouvu-se-spolecnosti-ktera-mela-merit-rychlost-na-krizovatkach-33506/article.htm>>.

RIANO, J., HODESS, R. (2008): Bribe Payers Index 2008. [online]. [cit. 5. 6. 2012]. Dostupné z: <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/bribe_payers_index_2008>.

SKUHROVEC, J. (2011): Kolik se utratí za veřejné zakázky? To u nás nikdo neví. [online]. [cit. 11. 7. 2012] Dostupné z: <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/jiri-skuhrovec.php?itemid=12218>>.

STEM (2001): Co považují naši občané za skutečný problém České republiky? [online]. [cit. 25. 6. 2012] Dostupné z: <<http://www.stem.cz/clanek/141>>.

STEM (2012): Nejzávažnějším problémem ČR je podle občanů korupce. [online]. [cit. 26. 6. 2012] Dostupné z: <<http://www.stem.cz/clanek/2400>>.

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. [online]. [cit. 15. 6. 2012] Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/uplna-verze-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.aspx>>.

Světová banka (2000): Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. [online]. [cit. 12. 6. 2012] Dostupné z: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17506/contribution.pdf>>.

Světová banka (2012): Worldwide governance indicators. [online]. [cit. 28. 6. 2012] Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp>.

ŠTÍČKA a kol. (2008): Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě [online]. [cit. 10. 6. 2012].

Dostupné z: <http://www.transparency.cz/doc/vzdelavani_skripta2008_1.pdf>.

TI (2012a): Corruption Perception Index 2007. [online]. [cit. 27. 6. 2012] Dostupné z: <http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2007>.

TI (2012b): Visualising the Corruption Perceptions Index 2011. [online]. [cit. 27. 6. 2012] Dostupné z: <<http://cpi.transparency.org/cpi2011/interactive>>.

TI (2012c): Global Corruption Barometr 2010/11. [online]. [cit. 27. 6. 2012] Dostupné z: <<http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/>>.

TIC (2007): Odhad neefektivně vynaložených veřejných zdrojů ve veřejných zakázkách v České republice v roce 2004. [online]. [cit. 9. 7. 2012] Dostupné z: <http://www.transparency.cz/doc/vz_odhad_neefektivita.pdf>.

TIC (2011): Na celosvětovém žebříčku CPI – Index vnímání korupce 2011 se Česká republika dělí o 57.–59. místo s Namibií a Saúdskou Arábií. [online]. [cit. 27. 6. 2012] Dostupné z: <<http://www.transparency.cz/celosvetovem-zebricku-cpi-index-vnimani-korupce-2011-ceska-r>>.

ÚHOS (2011): Sbírký rozhodnutí. [online]. [cit. 20. 7. 2012] Dostupné z: <<http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/9245/>>.

ÚHOS (2009): Sbírký rozhodnutí. [online]. [cit. 20. 7. 2012] Dostupné z: <<http://www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/vyhledavani/8333/>>.

Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice. [online]. [cit. 10. 7. 2012] Dostupné z: <<http://www.portal-vz.cz/Aktuality/Vlada-schvalila-Vyrocní-zpravu-o-stavu-verejnych-z>>.

WEI, S. J. (2001): Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand? [online]. [cit. 19. 6. 2012]

Dostupné z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ead/sem/sem2001/papers/Wei.pdf>>.

Zákon č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník.

Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách

Další zdroje

Data o trestných činech z Evidenčního systému statistik kriminality poskytl Arnošt Danihel z Ministerstva vnitra.

Přílohy

Příloha č. 1: Výběr paragrafů a položek rozpočtové skladby

běžné výdaje: zahrnuté skupiny:	zahrnuto:	nezahrnuto:	položky:	
1. Zemědělství a lesní hospodářství	celá skupina	x	5161	služby pošt
			5162	služby telekomunikací a radiokomunikací
2. Průmysl a ostatní odvětví hospodářství	celá skupina kromě 2221	x	5163	služby peněžních ústavů
3. Služby pro obyvatelstvo	36xx, 37xx kromě 3722	31xx, 32xx, 33xx, 34xx, 35xx, 3722, 38xx	5166	konzultační, poradenské a právní služby
			5167	služby školení a vzdělávání
4. Sociální věci a politika zaměstnanosti	celá skupina	x	5168	služby zpracování dat
			5171	opravy a udržování
5. Bezpečnost státu a právní ochrana	celá skupina	x	5172	programové vybavení
6. Všeobecná veřejná správa a služby	61xx, 62xx	63xx, 64xx		
kapitálové výdaje: zahrnuté skupiny:	zahrnuto:	nezahrnuto:	položky:	
1. Zemědělství a lesní hospodářství	celá skupina	x	6111	programové vybavení
			6119	ostatní nákupy
2. Průmysl a ostatní odvětví hospodářství	celá skupina	x	6121	nehmotného majetku
			6122	budovy, haly, stavby
			6123	stroje, přístroje a zařízení
3. Služby pro obyvatelstvo	celá skupina	x	6124	dopravní prostředky
				pěstitelské celky
4. Sociální věci a politika zaměstnanosti	celá skupina	x	6125	trvalých porostů
			6126	výpočetní technika
5. Bezpečnost státu a právní ochrana	celá skupina	x	6127	projektová dokumentace
			6129	umělecká díla a předměty
6. Všeobecná veřejná správa a služby	celá skupina	x		nákup hm.investičního majetku j.n.

Příloha č. 2: Hodnocení vybraných zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje

Plzeňský kraj		
název města	počet obyvatel	souhrnný zIndex
Blovice	4049	0,41
Dobřany	6038	0,44
Domažlice	10904	0,52
Horažďovice	5685	0,49
Horní Bříza	4524	0,45
Klatovy	22847	0,42
Nýrsko	5146	0,34
Nýřany	7015	0,31
Plzeň	166960	0,35
Rokycany	14049	0,49
Stod	3593	0,39
Stříbro	7833	0,36
Sušice	11511	0,34
Tachov	12525	0,30
Karlovarský kraj		
název města	počet obyvatel	souhrnný zIndex
Aš	13 251	0,47
Františkovy Lázně	5 577	0,34
Habartov	5 273	0,40
Cheb	34 588	0,37
Chodov	14 255	0,32
Karlovy Vary	51 168	0,29
Kraslice	7 125	0,47
Mariánské Lázně	13 806	0,32
Nejdek	8 456	0,40
Nová Role	4 087	0,36
Ostrov	17 226	0,47
Rotava	3 438	0,47
Sokolov	24 448	0,40

Zdroj: ČSÚ (2012), ISVZUS

Příloha č. 3: Výdaje vybraných zadavatelů Plzeňského a Karlovarského kraje na veřejné zakázky

Plzeňský kraj		
název města	podíl výdajů na VZ na rozpočtu (%)	výdaje na VZ/1 obyv. (Kč)
Blovice	23	17 322
Dobruška	56	57 959
Domažlice	30	37 011
Horažďovice	36	35 923
Horní Bříza	24	8 375
Klatovy	44	51 424
Nýrsko	56	36 757
Nýřany	18	17 958
Plzeň	34	45 302
Rokycany	26	26 287
Stod	15	18 655
Stříbro	28	22 652
Sušice	32	29 990
Tachov	22	19 123
Karlovarský kraj		
název města	podíl výdajů na VZ na rozpočtu (%)	výdaje na VZ/1 obyv. (Kč)
Karlovy Vary	41	45 632
Aš	30	33 130
Františkovy Lázně	24	59 125
Habartov	31	19 800
Cheb	23	25 380
Chodov	22	11 969
Kraslice	17	14 472
Mariánské Lázně	31	28 002
Nejdek	38	13 879
Nová Role	27	18 776
Ostrov	24	29 877
Rotava	38	35 709
Sokolov	42	23 620

Zdroj: ARIS, ÚFIS, www.rozpočetobce.cz